



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DAS SESSÕES

ATA Nº 28, DE 4 DE AGOSTO DE 2004

- SESSÃO ORDINÁRIA -

PLENÁRIO

APROVADA EM 09 DE AGOSTO DE 2004
PUBLICADA EM 16 DE AGOSTO DE 2004

ACÓRDÃOS NºS 1.057 a 1.095, 1.097 e 1.098

ATA Nº 28, DE 4 DE AGOSTO DE 2004
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidência do Ministro Valmir Campelo
Repr. do Ministério Público: Dr. Lucas Rocha Furtado
Secretário-Geral das Sessões: Dr. Ricardo de Mello Araújo
Secretária do Plenário: Dra. Elenir Teodoro Gonçalves dos Santos

Com a presença dos Ministros Marcos Vinícios Vilaça, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler, dos Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti (convocado em virtude da aposentadoria do Ministro Humberto Guimarães Souto) e Marcos Bemquerer Costa (convocado para substituir o Ministro Ubiratan Aguiar), bem como do Representante do Ministério Público, Dr. Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral, o Presidente, Ministro Valmir Campelo, invocando a proteção de Deus, declarou aberta a Sessão Ordinária do Plenário, às quatorze horas e trinta minutos, havendo registrado as ausências do Ministro Ubiratan Aguiar, por motivo de férias e do Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha, em missão oficial do Tribunal (Regimento Interno, artigos 92 a 95, 99, 133, incisos I a V, e 28, incisos I e VI, e 55, incisos I, **b** e III).

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Tribunal Pleno homologou a Ata nº 27, da Sessão Ordinária realizada em 28 de julho último, cujas cópias autenticadas haviam sido previamente distribuídas aos Ministros e ao Representante do Ministério Público (Regimento Interno, artigo 101).

COMUNICAÇÕES DA PRESIDÊNCIA

O Presidente, Ministro Valmir Campelo, fez em Plenário a seguinte comunicação:

1ª) MELHORIA NA SISTEMÁTICA DE ELABORAÇÃO E EXPEDIÇÃO DE COMUNICAÇÕES PROCESSUAIS

“Senhores. Ministros,
Senhor Procurador-Geral.

A efetividade, a eficiência e a celeridade dos procedimentos de trabalho do Tribunal têm sido preocupações constantes da Presidência.

Com a recente edição da Resolução n. 170, de 30 de junho do corrente ano, vislumbrou-se a possibilidade de implementação de melhorias na sistemática hoje adotada para elaboração e expedição de comunicações processuais, atividade desempenhada pela Secretaria Geral das Sessões e pelas unidades técnicas da Secretaria Geral de Controle Externo.

Hoje, nos termos da Resolução n. 08, de 15 de dezembro de 1993, cabe à SGS preparar e expedir os Avisos da Presidência referentes a cautelares e a providências para cuja adoção os Colegiados desta Casa não hajam fixado prazo, enquanto as unidades da Segecex são incumbidas das demais notificações processuais.

Tal sistemática possui inconveniente, pois faz com que as providências a cargo das secretarias de controle externo, que possuem prazo para seu cumprimento, somente sejam adotadas depois de concluídos os procedimentos a cargo da SGS, o que, geralmente, demanda de dois a três dias úteis. Com isso, algumas providências que, em tese, são de maior urgência, dado o prazo para seu atendimento, terminam por serem implementadas com atraso.

A partir do próximo dia 1º de setembro, quando entrará em vigor a já mencionada Resolução n. 170/2004, que racionalizou a expedição de comunicações, haverá melhoria no procedimento. Como a SGS passará a expedir apenas comunicações para mera ciência, endereçadas a um conjunto reduzido de autoridades da República, os processos poderão ser remetidos às secretarias de controle externo em prazo mais curto, de um a dois dias após o julgamento dos feitos pelos Colegiados. Esse será, aliás, o prazo com que serão expedidas as comunicações da Presidência de responsabilidade da SGS.

Apesar do ganho a ser obtido, ainda restará o problema do tempo despendido pelas unidades técnicas para elaboração das comunicações a seu cargo.

Nesse sentido, cogita a Presidência, caso haja a concordância dos Senhores Ministros, determinar à Secretaria Geral das Sessões que, ainda durante as sessões ostensivas dos Colegiados, tão logo esteja concluído o julgamento dos feitos e aprovada a redação dos respectivos acórdãos, remeta à caixa postal eletrônica das secretarias de controle externo arquivo eletrônico com o conteúdo do relatório, do voto e do acórdão proferidos.

Tecnologicamente, o procedimento é simples, seguro e pode ser implementado já a partir das sessões ostensivas dos Colegiados da próxima semana, caso os Senhores Ministros estejam de acordo. Além disso, ele traria a vantagem de permitir às secretarias de controle externo que, na grande maioria dos processos, iniciassem a elaboração das comunicações processuais de sua responsabilidade no mesmo dia da sessão. Isso representaria um grande avanço em relação à sistemática atual, já que, hoje, só é possível a adoção de tais providências depois de encaminhados os respectivos autos, o que, dada a incontornável burocracia do trâmite e da remessa física, pode tomar até quatro ou cinco dias úteis para consumação.

Claro que poderia surgir o problema da reabertura do julgamento na mesma sessão e com o mesmo quorum, nos termos do art. 129 do Regimento Interno. Tal dificuldade, entretanto, pode ser facilmente superada com a expedição, também por meio eletrônico, da eventual nova decisão que vier a ser proferida, com a indispensável ressalva de tratar-se de retificação.

Friso, ainda, que a sistemática sugerida demanda colaboração dos gabinetes de Vossas Excelências, que devem ter especial atenção para a necessidade de, sempre que houver qualquer alteração no conteúdo dos relatórios e dos votos, colocar o respectivo arquivo eletrônico atualizado imediatamente à disposição da Secretaria Geral das Sessões e comunicar o fato à Assessoria daquela unidade básica. Tal pedido se deve ao fato de, muitas vezes, serem feitas pelos gabinetes alterações de última hora que não são encaminhadas tempestivamente à SGS. Assim, essa última unidade, apesar de sempre conferir o texto dos acórdãos e assegurar sua fidedignidade, fica sem ter como conferir o conteúdo dos relatórios e votos tardiamente alterados.

Assim, diante da segurança do procedimento e dos ganhos que ele pode vir a trazer em termos de celeridade na elaboração e expedição de comunicações processuais, consulto Vossas Excelências acerca da conveniência de, a partir das sessões dos Colegiados da próxima semana, a Secretaria Geral das Sessões, logo após a conclusão de cada julgamento, encaminhar à caixa postal eletrônica da unidade técnica envolvida arquivo com cópia do relatório, do voto e do acórdão proferidos.”

2ª) SANCIONADA A LEI QUE APROVA O NOVO PLANO DE CARREIRA DO TCU

“Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Como é do conhecimento de Vossas Excelências, foi sancionada no início desta semana, pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, a Lei nº 10.930, de 2 de agosto de 2004, que aprova o novo Plano de Carreira do TCU. A Lei foi publicada no Diário Oficial da União de ontem, na página 16 da Seção 1.

Faço a presente comunicação com satisfação especial, porquanto a edição do referido Diploma vem concretizar o desiderato desta Corte de Contas de levar a efeito a política de valorização dos profissionais que integram o seu quadro funcional, dando-lhes condições para que possam exercer suas atividades com remuneração condigna e o devido reconhecimento.

Assim, reitero meus cumprimentos aos Senhores Ministros, ao Ministério Público junto ao TCU, aos servidores desta Casa, bem como às Associações de Classe, por essa vitória e agradeço-lhes, mais uma vez, a valiosa colaboração que ofereceram para que o novo Plano de Carreiras se tornasse uma realidade.

Tal conquista – não tenho dúvidas – redundará em maior entusiasmo e empenho dos servidores do Tribunal no sentido de, com motivação intensificada, continuarem dando sua indispensável contribuição para a consecução da missão institucional de zelar pela boa aplicação dos recursos públicos em benefício de todo o conjunto dos cidadãos brasileiros.”

3ª) TRIBUNAL FIRMA CONTRATO COM O SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS (SERPRO)

“Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que, no último dia 12, foi firmado mais um contrato de prestação de serviços no âmbito do Projeto de Apoio à Modernização do Tribunal de Contas da União, desta feita com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), no valor de R\$ 3.082.000,00 (três milhões e oitenta e dois mil reais), para o desenvolvimento do Sistema de Inteligência e Suporte ao Controle Externo (Sintese).

Objetiva-se, com o referido contrato, prover o TCU de tecnologia de *data warehouse* que permite a utilização intensiva de informações disponíveis em diversos sistemas informatizados da Administração Pública Federal.

Como benefícios esperados, pode-se citar o melhor planejamento das ações de controle pela identificação correta das áreas que requerem maior concentração de esforços, a implementação do controle externo eletrônico com base nos dados dos diversos sistemas e seus cruzamentos e a detecção de indícios de fraude por meio de tratamento estruturado de informações.

Inicialmente, o Sintese terá como base as informações do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg). A primeira versão do Sintese será homologada em novembro próximo.”

4ª) POSSE DO DR. JÚLIO MARCELO DE OLIVEIRA, NO CARGO DE PROCURADOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

“Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral,

Com satisfação, comunico a Vossas Excelências que o Senhor Presidente da República assinou no último dia 28, Decreto nomeando o Senhor Júlio Marcelo de Oliveira para o cargo de Procurador do Ministério Público junto ao TCU, em virtude de aprovação em Concurso Público.

Aproveito a oportunidade e convido Vossas Excelências para a solenidade de posse a se realizar no próximo dia 11, quarta-feira, às 10:00h, no Salão Nobre desta Corte de Contas.”

5ª) VIII ENCONTRO DE DIRETORES

“Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que nesta semana está ocorrendo o VIII Encontro de Diretores, os quais se fazem presentes aqui no Plenário.

O Encontro reúne representantes de todas as secretarias do Tribunal e tem por objetivo discutir temas técnicos, promover o intercâmbio de informações e de experiências, bem como buscar soluções conjuntas para problemas relacionados ao dia-a-dia das unidades encarregadas da instrução dos processos de controle externo.”

VILA PANAMERICANA

- Requerimento formulado pelo Ministro Marcos Vinícios Vilaça

O Tribunal Pleno aprovou, por unanimidade, o requerimento apresentado pelo Ministro Marcos Vinícios Vilaça, nos seguintes termos:

“Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Sr. Representante do Ministério Público,

Na Sessão de 07.07.2004 relatei três processos que tratavam de obras relacionadas à implantação da infraestrutura necessária aos Jogos Panamericanos que serão realizados na cidade do Rio de Janeiro em 2007, refiro-me aos TCs 004.610/2004-0, 004.611/2004-8 e 004.612/2004-5. Na ocasião, causou-me enorme preocupação verificar que, até aquele momento, não haviam ainda sido repassadas verbas federais para as obras em questão. Motivo pelo qual fiz constar, em meu voto, determinação expressa para que os ministérios envolvidos informassem, em quinze dias, as razões para o atraso.

Agora, vejo-me de novo surpreso com uma notícia do jornal “O Globo” de quinta-feira passada, dia 29 de julho, em que se relatam graves atrasos na assinatura do contrato de financiamento para a construção da Vila Panamericana, que vai abrigar os cerca de oito mil atletas que participarão dos jogos.

Infelizmente, o cenário que se monta a partir dessas informações é o mais preocupante possível. A demora na liberação das verbas levará, inevitavelmente, ao descumprimento do cronograma de construção das obras, que podem não estar prontas para a realização dos jogos.

O que está em jogo, aqui, na verdade é a reputação da nação perante toda a comunidade continental. País sério é aquele que cumpre os compromissos assumidos no plano internacional, e é isso o que se espera do Governo Federal.

A importância da questão pode ser avaliada, guardadas as devidas proporções, com a expectativa mundial que cerca a realização, neste mês, das Olimpíadas na Grécia. Os atrasos na conclusão das obras e uma certa improvisação verificada nos últimos dias arranharam a imagem do Comitê Organizador Grego e da própria nação. Há também exemplos positivos. A Alemanha, sede da Copa do Mundo de Futebol de 2006, reinaugurou, neste mês, seu Estádio Olímpico, palco da final da próxima copa, evento que acontecerá daqui a dois anos, dando demonstrações claras de organização e eficiência.

Conforme noticiado pelo “O Globo”, a responsável pelo financiamento da Vila Panamericana no Rio de Janeiro é da Caixa Econômica Federal, com recursos provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

Como entendo que o assunto engloba o feixe de atribuições desta Corte de Contas, além de requerer toda urgência e seriedade na sua condução, trago à apreciação deste Colegiado, proposta de requisição de informações à Caixa Econômica Federal sobre os fatos noticiados. Por isso, proponho que seja determinado à Caixa que informe, de forma categórica, e em oito dias:

- todos os pedidos de financiamento feitos junto àquela entidade e relacionados às obras para os Jogos Panamericanos de 2007;

- posição atual desses pedidos, inclusive se os respectivos contratos já foram assinados e, caso negativo, os motivos que justificam o atraso;

- cronograma de realização das obras e o impacto que o atraso na liberação do financiamento terá sobre a data prevista para seu término.

Não é demais ressaltar que o TCU, como toda a sociedade, espera respostas claras a essas perguntas, sem evasivas, como, infelizmente, já logrou ocorrer em outras oportunidades, em particular no caso do Ministério do Planejamento que, em resposta a questionamento sobre o pagamento de taxas de compromisso pela União em financiamentos internacionais, também formulado em requerimento apresentado perante este Plenário, em 19.05.2004, apresentou respostas lacônicas, não-conclusivas e insatisfatórias. Aliás, devemos pensar de como voltar ao assunto e de que modo indicar responsabilizações. Sabe-se, por exemplo, que dentro de pouco tempo o Chefe de Governo espanhol virá ao Brasil, segundo consta em meios financeiros e diplomáticos, cobrar compromissos no plano de compras de equipamentos de aviação militar. Diz-se que o Brasil está atrasado por mais de dois anos.

Por último, tendo em vista a gravidade da situação e a rapidez que se espera nesses casos, considero oportuno que também seja estabelecido o prazo de quatro dias à 2ª Secex, a cuja clientela pertence a Caixa Econômica Federal, para que encaminhe à entidade a solicitação de informações aqui prevista e que comprove perante este requerente, até o dia 13 de agosto, a entrega da solicitação àquela instituição.”

SORTEIO ELETRÔNICO DE RELATOR DE PROCESSOS

De acordo com os artigos 1º, 13 a 17 e 29 da Resolução nº 064/96, o Presidente, Ministro Valmir Campelo, realizou, nesta data, sorteio eletrônico dos seguintes processos:

SORTEIO DE PROCESSOS AOS MINISTROS INTEGRANTES DO PLENÁRIO

Processo: TC-006.220/1999-1

Interessado: 2º Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo – CINDACTA

Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Deliberação em Relação

Classificação: Recurso e pedido de reexame

Relator Sorteado: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti

Processo: TC-013.586/2002-6
 Interessado: Petrobrás Distribuidora S.A.
 Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
 Classificação: Recurso e pedido de reexame
 Relator Sorteado: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti

Processo: TC-011.229/2003-2
 Interessado: Gerência Regional de Patrimônio da União no Estado de Pernambuco
 Motivo do Sorteio: Impedimento - Art. 111 e 151, inciso II do R.I.
 Classificação: TC, PC, TCE
 Relator Sorteado: Ministro Benjamin Zymler

Processo: TC-001.721/2003-8
 Interessado: SINDJUS-DF/Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário, do Ministério Público da União no DF
 Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
 Classificação: Recurso e pedido de reexame
 Relator Sorteado: Ministro Guilherme Palmeira

Processo: TC-000.768/2004-8
 Interessado: Caixa Econômica Federal
 Motivo do Sorteio: Impedimento - Art. 111 e 151, inciso II do R.I.
 Classificação: TC, PC, TCE
 Relator Sorteado: Auditor Lincoln Magalhães da Rocha

Processo: TC-002.510/2002-0
 Interessado: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
 Motivo do Sorteio: Impedimento - Art. 111 e 151, inciso II do R.I.
 Classificação: Recurso e pedido de reexame
 Relator Sorteado: Ministro Ubiratan Aguiar

Processo: TC-200.281/1996-8
 Interessado: Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência – FCBIA
 Motivo do Sorteio: Recurso de Revisão ao Plenário contra Acórdão
 Classificação: Recurso e pedido de reexame
 Relator Sorteado: Ministro Walton Alencar Rodrigues

SORTEIO DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS AOS MINISTROS INTEGRANTES DO PLENÁRIO

Processo: TC-014.298/2003-3
 Interessado: Luiz Felipe Cavalcanti de Souza
 Motivo do Sorteio: Processo Administrativo - Art. 28, inciso XIV do R.I.
 Classificação: Outros assuntos
 Relator Sorteado: Ministro Marcos Vinícios Vilaça

SORTEIO POR CONFLITO DE COMPETÊNCIA

Processo: TC-011.367/2004-7
 Interessado
 Motivo do Sorteio: Conflito de Competência - Art. 25 da Res. 64/96
 Classificação: Outros assuntos
 Relator Sorteado: Ministro LUJ 02

SORTEIO DE PROCESSOS AOS MINISTROS INTEGRANTES DA 1ª CÂMARA

Processo: TC-853.959/1997-8
 Interessado: Universidade Federal de Santa Catarina
 Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
 Classificação: Recurso e pedido de reexame
 Relator Sorteado: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti

Processo: TC-005.952/1997-2
 Interessado: Comissão Nacional de Energia Nuclear
 Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
 Classificação: Recurso e pedido de reexame
 Relator Sorteado: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti

Processo: TC-000.787/2002-7
 Interessado: Ministério do Esporte e Turismo (Extinto)
 Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
 Classificação: Recurso e pedido de reexame
 Relator Sorteado: Ministro LUJ 02

Processo: TC-009.723/2003-9
 Interessado: Câmara dos Deputados, Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados
 Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Deliberação em relação)
 Classificação: TC, PC, TCE
 Relator Sorteado: Auditor Marcos Bemquerer Costa

Processo: TC-011.801/2002-6
 Interessado: Fundo Nacional de Saúde
 Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
 Classificação: Recurso e pedido de reexame
 Relator Sorteado: Ministro Walton Alencar Rodrigues

SORTEIO DE PROCESSOS AOS MINISTROS INTEGRANTES DA 2ª CÂMARA

Processo: TC-014.481/2002-9
 Interessado: Prefeitura Municipal de Pacatuba - CE
 Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
 Classificação: Recurso e pedido de reexame
 Relator Sorteado: Ministro Adylson Motta

Processo: TC-007.220/2001-4
 Interessado: Ministério do Trabalho e Emprego
 Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
 Classificação: Outros assuntos
 Relator Sorteado: Ministro Benjamin Zymmler

Processo: TC-014.415/2001-5
 Interessado: Congresso Nacional
 Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
 Classificação: TC, PC, TCE
 Relator Sorteado: Auditor Lincoln Magalhães da Rocha

Processo: TC-015.438/1999-6
 Interessado

Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)

Classificação: Recurso e pedido de reexame

Relator Sorteado: Ministro Ubiratan Aguiar

PROCESSOS CONSTANTES DE RELAÇÕES

O Tribunal Pleno aprovou as Relações de Processos organizadas pelos respectivos Relatores, e proferiu os Acórdãos nºs 1.057 a 1.061, que se inserem no Anexo I desta Ata (Regimento Interno, artigos 93, 94, 95, inciso V, 105 e 143).

PROCESSOS INCLUÍDOS EM PAUTA

Passou-se, em seguida, à apreciação dos processos incluídos na Pauta de nº 27, organizada em 27 de julho último, havendo o Tribunal Pleno aprovado os Acórdãos de nºs 1.062 a 1.095, que se inserem no Anexo II desta Ata, acompanhados dos correspondentes Relatório e Votos, bem como de Pareceres em que se fundamentaram (Regimento Interno, artigos 15, 16, 95, inciso VI, 105 a 109, 133, incisos VI e VII, 141, §§ 1º a 6º e 8º, 67, inciso V e 126):

a) Procs. nºs 007.039/1989-1 (processos tramitando em conjunto 006.987/1989-3, 007.037/1989-9 e 007.705/1989-1 e os Apenso nºs 011.680/1988-1 e 000.376/1989-2), 650.158/1995-4 (com os Apenso nºs 650.191/1997-8, 650.242/1996-3, 650.023/1994-3, 650.206/1993-2 e 650.146/1994-8), 001.110/2004-0, 005.186/2004-6 e 005.966/2004-7, relatados pelo Ministro Marcos Vinícios Vilaça;

b) Procs. nºs 005.958/2002-9 (com o Apenso nº 006.835/2002-3), 020.556/2003-5, 005.937/2004-5, 006.809/2004-0, 007.371/2004-3, 007.665/2004-2 e 007.887/2004-0, relatados pelo Ministro Adylson Motta;

c) Procs. nºs 015.812/1999-5, 004.285/2004-0, 006.936/2004-2 e 008.795/2004-1, relatados pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues;

d) Procs. nºs 012.694/1999-1 (com o Apenso nº 006.059/2002-1), 020.244/2003-8 e 004.096/2004-2, relatados pelo Ministro Guilherme Palmeira;

e) Procs. nºs 475.227/1996-4, 004.754/2000-8, 016.720/2000-2 e 011.515/2002-5, relatados pelo Ministro Benjamin Zymler;

f) Procs. nºs 006.301/1996-7 (com os Apenso nºs 005.679/2003-0, 013.848/2003-0, 015.761/2003-5, 016.758/2003-4), 010.703/1999-3, 015.398/2002-5, 003.674/2004-3, 003.934/2004-4, 004.979/2004-0 e 004.980/2004-1, relatados pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti; e

g) Procs. nºs 008.403/1999-6 (com os Apenso nºs 005.256/2004-2, 019.439/2003-6, 016.522/1999-0, 011.853/1999-9 e 004.800/1998-2), 016.194/2002-0, 004.296/2003-5 e 020.119/2003-0, relatados pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

SUSTENTAÇÃO ORAL

Quando da apreciação do processo nº 008.403/1999-6 (com os Apenso nºs 005.256/2004-2, 019.439/2003-6, 016.522/1999-0, 011.853/1999-9 e 004.800/1998-2), referente à Prestação de Contas do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) relativa ao exercício de 1998, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, apresentou sustentação oral, o Dr. Hugo Damasceno Teles, em nome de Fernando Lima Barbosa Vianna. Notificada por meio da publicação da Pauta desta Sessão no Diário Oficial da União, a Dra. Hortência Cristina Cavalcanti Socal não compareceu para fazer a sustentação oral em nome da empresa Benco Alta Tecnologia em Construções Ltda.

O representante do Ministério Público, Dr. Lucas Rocha Furtado, manifestou-se, oralmente no referido processo no sentido de ratificar os pareceres emitidos nos autos pela Unidade Técnica e pela Procuradora Dra. Cristina Machado da Costa e Silva. Usou da palavra novamente para pedir a exclusão do nome do responsável Fernando Lima Barbosa Vianna (ex-Diretor de Administração Geral), constante dos itens 9.4 e 9.8 do Acórdão.

Na apreciação do processo nº 006.301/1996-7 (com os Apenso nºs 005.679/2003-0, 013.848/2003-0, 015.761/2003-5, 016.758/2003-4), referente aos Embargos de Declaração opostos pela Golden Cross Seguradora S.A. contra o Acórdão 458/2004 – TCU – Plenário (Ata 13/2004), que julgou as contas da

Coordenação-Geral de Recursos Humanos do Ministério da Saúde atinentes ao exercício de 1995 e expediu determinações relativas a convênios celebrados entre a Geap – Fundação de Seguridade Social e diversos órgãos e entidades da administração pública federal, de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, apresentaram sustentação oral, os Drs. Luiz Felipe Bulus Alves Ferreira e Oswaldo Pinheiro Ribeiro Júnior, em nome da Golden Cross Seguradora S.A. e da Fundação de Seguridade Social – GEAP, respectivamente.

O representante do Ministério Público, Dr. Lucas Rocha Furtado, manifestou-se, oralmente no referido processo.

PROCESSO TC Nº 020.556/2003-5 (PRELIMINAR)

Quando da apreciação do processo nº 020.556/2003-5, referente à Representação oferecida pelo Procurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado, no sentido corrigir supostas irregularidades praticadas pela Tecon Salvador S A, arrendatária do Terminal de Contêineres do Porto de Salvador, gerido pela Companhia Docas do Estado da Bahia – Codeba, na execução e fiscalização do contrato de arrendamento firmado entre ambas, de relatoria do Ministro Adylson Motta, apresentaram sustentação oral, os Drs. Walter Costa Porto, Jacqueline Andréa Wendpap, Demir Lourenço Junior e Paulo de Tarso Ribeiro, em nome do Consórcio Nacional Eadi Logístico e Distribuição, o primeiro e em nome da Tecon Salvador S.A. os demais. O Ministro Benjamin Zymmler apresentou Declaração de Voto e o representante do Ministério Público, Dr. Lucas Rocha Furtado, manifestou-se, oralmente no referido processo.

No decorrer da discussão o Ministro Walton Alencar Rodrigues levantou uma preliminar, à qual foi acolhida, por unanimidade, pelo Plenário (v. texto em Anexo III a esta Ata).

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

A requerimento dos respectivos Relatores, foram excluídos da Pauta nº 27/2004 citada, nos termos do artigo 142 do Regimento Interno, os seguintes processos:

- a) nºs 004.064/2004-9, 006.805/2004-0 e 007.075/2004-6 (Ministro Adylson Motta);
- b) nº 005.528/2003-6 (Ministro Walton Alencar Rodrigues); e
- c) nº 010.738/2001-8 (Ministro Benjamin Zymmler).

PROCESSOS ORIUNDOS DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DE CARÁTER RESERVADO

Fazem parte desta Ata, em seu Anexo IV, ante o disposto no parágrafo único do artigo 133 do Regimento Interno, os Acórdãos nºs 1.097 e 1.098, acompanhados dos correspondente Relatórios e Votos em que se fundamentaram, adotados nos processos nºs 020.226/2003-0 e 000.761/1998-2, respectivamente, relatados na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado realizada nesta data.

ENCERRAMENTO

O Ministro Adylson Motta, na Presidência – ao convocar Sessão Extraordinária de Caráter Reservado para ser realizada a seguir – deu por encerrada às dezoito horas e vinte e quatro minutos a Sessão Ordinária, e, para constar, eu, Elenir Teodoro Gonçalves dos Santos, Secretária do Plenário, lavrei e subscrevi a presente Ata, que, depois de aprovada, será assinada pelo Presidente do Tribunal.

ELENIR TEODORO GONÇALVES DOS SANTOS
Secretária do Plenário

Aprovada em 9 de agosto de 2004.

VALMIR CAMPELO
Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 28, DE 4 DE AGOSTO DE 2004

(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS CONSTANTES DE RELAÇÕES

Relações de Processos organizadas pelos respectivos Relatores, e aprovadas pelo Tribunal Pleno, bem como os Acórdãos nºs 1.057 a 1.061 (Regimento Interno, artigos 93, 94, 95, inciso V, 105 e 143).

RELAÇÃO Nº 10/2004

Gabinete do Ministro Walton Alencar Rodrigues

Processo submetido ao Plenário, para votação, na forma do Regimento Interno, arts. 93, 94, 95, inciso V, 105 e 143 do Regimento Interno/TCU.

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

ACÓRDÃO Nº 1.057/2004 – TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, de 4/8/2004, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/92 c/c a alínea “b” do inciso V do art. 143 do Regimento Interno, em autorizar o parcelamento da multa em 24 (vinte e quatro) parcelas, incidindo sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, alertando-se os responsáveis que a falta de recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos dos arts. 26, parágrafo único, da Lei 8.443/92, e 168, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno/TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. TC-650.213/1997-1 (com 6 anexos)

Classe do Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.

Entidade: Conselho Regional de Medicina de Santa Catarina.

Responsáveis: Gilberto Digíacomo da Veiga, CPF 299.832.159-34; Heitor Germano do Livramento Ducker, CPF 166.661.439-49; Nelson Grisard, CPF 006.665.309-63; Paulo Márcio da Silveira Brunato, CPF 291.817.209-04; Ricardo Fantazzini Russi, CPF 376.509.479-04; Roberto Luiz Davila, CPF 315.872.327-15 e Rodrigo D’Eça Neves, CPF 272.012.448-68.

DENÚNCIA

ACÓRDÃO Nº 1.058/2004 – TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário de 4/8/2004, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43 da Lei 8.443/92, c/c o art. 143 do Regimento Interno, quanto ao processo a seguir relacionado, em autorizar a prorrogação do prazo por mais 60 (sessenta) dias, a contar da data da petição, 21/6/2004, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1.TC-004.011/1995-3 (com 6 anexos)

Classe do Assunto: VII - Denúncia.

Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região.

Interessada: Power Construções Ltda.

Assunto: denuncia relativa a possiveis irregularidades ocorridas na construção da sede própria para abrigar a Junta de Conciliação e Julgamento de Itaperuna/RJ.

Ata nº 28/2004 – Plenário.

Data da sessão: 4/8/204 – Ordinária.

VALMIR CAMPELO

Presidente

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

RELAÇÃO Nº 13/2004

Gabinete do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

Relação de processos submetidos ao Plenário, para votação, na forma do Regimento Interno, arts. 93, 94 e 95, inciso V, 105 e 143.

Relator: Augusto Sherman Cavalcanti

SOLICITAÇÃO

ACÓRDÃO Nº 1.059/2004 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, em 4/8/2004, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 15, inciso I, alínea "s" do Regimento Interno, e, ainda, no art. 3º inciso II da IN/TCU nº 12/96, em autorizar a prorrogação do prazo para apresentação da prestação de Contas da Fundacentro, exercício de 2003, até o dia 09 de agosto de 2004, determinando-se à Secex/SP que, ao examinar as referidas contas, averigüe as razões da intempestividade na elaboração do Relatório de Auditoria do Controle Interno, nos termos da solicitação e do requerimento constantes dos autos:

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO

01 - TC 011.154/2004-8

Classe de Assunto : IV

Interessado : Ministério do Trabalho e Emprego

Unidade: Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho - Fundacentro

Ata nº 28/2004 – Plenário.

Data da sessão: 4/8/204 – Ordinária.

VALMIR CAMPELO

Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

RELAÇÃO Nº 091/2004 – PLENÁRIO

Gabinete do Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER COSTA

Processo submetido ao Plenário, para votação, na forma do Regimento Interno, arts. 93, 94, 95, inciso V, 105 e 143 do Regimento Interno/TCU.

Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa

RELATÓRIO DE AUDITORIA

ACÓRDÃO Nº 1.060/2004 – TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária de 04/08/2004, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea **a**; e 169, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução nº 155/2002, em determinar o arquivamento dos autos, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

Governo do Estado da Bahia

1. TC-014.549/2001-9 (com 01 volume).

Classe de Assunto: V

Entidade: Fundação Nacional de Saúde – FNS (REFORSUS).

Responsável: Mauro Ricardo Machado Costa.

REPRESENTAÇÃO

ACÓRDÃO Nº 1.061/2004 – TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária de 04/08/2004, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea **e**; e 183, inciso I, alínea **d**, e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução nº 155/2002, em prorrogar, por mais 45 (quarenta e cinco) dias, o prazo para atendimento do subitem 9.6.4 do Acórdão n.º 659/2004 – Plenário, a contar do término do prazo inicialmente fixado para a Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos do MMA, no tocante à Tomada de Contas Especial relativa ao município de Alexânia/GO, retornando os autos à SEGECEX para adoção das providências a seu cargo:

Ministério do Meio Ambiente

1. TC-010.715/2004-8

Classe de Assunto: VI

Unidade: Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos – MMA.

Interessado: Secex-GO.

Ata nº 28/2004 – Plenário.

Data da sessão: 4/8/2004 – Ordinária.

VALMIR CAMPELO

Presidente

MARCOS BEMQUERER COSTA

Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

ANEXO II DA ATA Nº 28, DE 4 DE AGOSTO DE 2004

(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS INCLUÍDOS EM PAUTA

Relatórios e Votos emitidos pelos respectivos Relatores, bem como os Acórdãos nºs 1.062 a 1.095, aprovados pelo Tribunal Pleno em 4 de agosto de 2004, acompanhados de Pareceres em que se fundamentaram (Regimento Interno, artigos 15, 16, 95, inciso VI, 105 a 109, 133, incisos VI e VII, 141, §§ 1º a 6º e 8º, 67, inciso V e 126).

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 005.958/2002-9 (com 21 volumes)

Apensado: TC 006.835/2002-3 (com 3 volumes)

Natureza: Pedido de reexame

Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura Terrestre – DNIT, 11ª UNIT/MT

Interessado: Encomind – Engenharia, Comércio e Indústria Ltda. (CNPJ 14.915.029/0001-08)

Advogados constituídos nos autos: não há

Sumário: Relatório de Auditoria. DNIT. Pedido de Reexame de Acórdão que determinou a repactuação de preços de contrato firmado para manutenção da rodovia BR-070/MT. Conhecimento. Negado provimento. Ciência ao DNIT e à recorrente.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de fls. 13-16 do volume 21, com a qual se mostrou favorável o Secretário de Recursos da Serur, *in verbis*:

“Trata-se do pedido de reexame de fls. 01/09 deste volume 21, interposto pela empresa Encomind – Engenharia, Comércio e Indústria Ltda., na qualidade de interessada neste processo, contra o subitem 9.3.9 do Acórdão nº 268/2003-TCU-Plenário, Ata nº 10/2003, Sessão de 26/03/2003, às fls. 342/344 do volume principal, v.p., exarado em sede de levantamento de auditoria nas obras de conservação preventiva, rotineira e emergencial em rodovias no Estado de Mato Grosso, por meio do qual esta Corte, dentre outras deliberações, determinou à 11ª Unidade de Infra-Estrutura Terrestre em Mato Grosso (11ª Unit/MT), do Departamento Nacional de Infra-Estrutura Terrestre (DNIT), por necessidade da observância contratual ao princípio da economicidade, a revisão dos preços pactuados por meio dos 4º e 6º aditivos a um dos contratos abrangidos por essas obras, o contrato nº PD/11-003/97 (fls. 147/150, vol. 16), de 12/02/1997, celebrado entre a referida empresa privada e o antigo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER).

ADMISSIBILIDADE

2. O exame preliminar de admissibilidade de fl. 10, deste, ratificado à fl. 12 pelo Ex^{mo} Ministro Relator, conclui pelo conhecimento da peça como Pedido de Reexame, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

3. A seguir, apresentaremos sinteticamente a argumentação da interessada e sua respectiva análise.

4. **Argumento.** Em essência, a recorrente, citando entendimentos de doutrinadores acerca da matéria, alega que não poderia ocorrer superfaturamento decorrente do aditamento de serviços não previstos inicialmente no contrato nº PD/11-003/97. Para tanto, alega principalmente que foram observadas todas as regras estabelecidas pela legislação pertinente, pelo edital e pelas normas internas do órgão contratante para a elaboração desses aditivos, tornando-se o contrato ato jurídico perfeito, e afirmando, ademais, que, a uma, não teriam existido indícios de superfaturamento nos preços contratados, consoante a conclusão da Unidade Técnica deste TCU; a duas, que o valor total do contrato representou economia ao órgão público contratante de cerca de 10% em relação ao valor estimado em edital e, a três, que, não sendo um termo aditivo um contrato novo, mas mera adequação do contrato anterior, a existência nesse contrato dos custos unitários dos insumos abrangidos pelos aditamentos permitiriam pronto cálculo dos preços unitários dos serviços aditados.

5. **Análise.** Compulsando os autos, verificamos que o contrato em comento, nº PD/11-003/97, especificamente voltado para a manutenção do trecho de cerca de 228 km da rodovia BR-070, que se estende das divisas dos Estados de Goiás e de Mato Grosso à fronteira Brasil-Bolívia, é vinculado, dentre vários outros

contratos, ao PT 26.782.0220.2834.0051 e montava, em 26/03/2003, a R\$ 8.463.237,75. A empresa contratada foi a Encomind – Engenharia, Comércio e Indústria Ltda. Procedendo a resumida remissão aos pontos relevantes ao intento, há que se comentar que:

5.1. Quanto ao contrato nº PD/11-003/97, a Unidade Técnica considerou, de um lado, a existência de indícios da fixação de bonificação de despesas indiretas (BDI) de 40,5%, ao invés do índice de 17% constante da proposta da empresa durante o certame licitatório, assim como, por outro lado, a possibilidade da composição dos custos de forma antieconômica à entidade com relação aos serviços de fornecimento de brita e de transporte de agregados, itens não previstos nas planilhas originais. Apurou-se que o DNER deveria ter conhecimento do fato pelos orçamentos solicitados pelo ente à empresa fornecedora indicada, Caieira Nossa Senhora da Guia (R\$ 26,00/m³ e R\$ 0,25/t.km contra R\$ 20,00/m³ e R\$ 0,12/t.km, respectivamente, em valores de fevereiro/março de 2003, às fls. 212/213, v.p.). Os correspondentes 4º e 6º termos aditivos, formalizadores dessas alterações do contrato original, constam às fls. 228/230 e 260/262, vol. 16. Sendo essa segunda irregularidade a que releva ao mérito, a composição de custos dar-se-ia, em síntese, pela constatação de que a utilização dos preços dos insumos integrantes da oferta da contratada à época do certame seriam muito superiores àqueles vigentes no mercado por ocasião da celebração dos aditivos impugnados. Deve-se dizer que o então 11º Distrito Rodoviário Federal do DNER, que solicitara à contratada em 11/03/1999 (portanto, previamente à atuação deste Tribunal) a adequação da planilha de custos aos índices apresentados na proposta da empresa segundo sua proposta inicial, conforme prática do DNER (fl. 83, vol. 20), foi atendido pela contratada, que refez as composições e as teve aprovadas pelo contratante (fls. 84/88 e 90/95, vol. 20).

5.2. Por meio da Decisão nº 1.092/2002-TCU-Plenário, exarada na Sessão de 28/08/2002, às fls. 245/246 do v.p., foram realizadas diversas determinações preventivas ao DNIT quanto aos contratos então em andamento e solicitada a oitiva dos responsáveis acerca desses e de outros indícios de irregularidades. A irregularidade referente à adoção de BDI majorado redundou, após a atuação do TCU, no estorno aos cofres do DNIT do valor de R\$ 140.631,00 pagos a maior à contratada (fls. 266/273, v.p.). No que toca ao presente caso, as alegações de defesa apresentadas em relação aos preços pactuados para a brita e seu transporte, ativeram-se, em síntese, à alegada observância das normas e práticas internas da contratante quanto a serem mantidos os valores do contrato original para itens adicionados às propostas do certame (fls. 71/74, vol. 20). A Unidade Técnica entendeu que, ainda que houvessem de fato sido seguidas as instruções normativas vigentes no DNER e se evidenciassem as medidas corretivas adotadas pelos gestores, não se respeitou a economicidade do ato porque o órgão contratante deveria proceder, quando da assinatura dos termos aditivos, à cotação prévia e em separado dos preços da brita e de seu transporte segundo os custos e a prática do mercado local na ocasião, que seriam mais econômicos que a cotação conjunta praticada no contrato e nos 4º e 6º aditivos (fl. 224, v.p.). A conseqüente proposta da Secex/MT para a manutenção da suspensão do contrato nº PD/11-003/97, nos termos do art. 86, § 2º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2003, ante a necessidade de correção da antieconomicidade de quaisquer novos serviços pactuados, foi adotada pelo Relator com fulcro na previsão da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de todo contrato administrativo, insculpida nos arts. 57, § 1º, e 65, inciso II, alínea **d**, da Lei nº 8.666/03, exarando este Tribunal o Acórdão nº 268/2003-TCU-Plenário, que, dentre várias outras determinações, por seu subitem 9.3.9 assinou prazo de 15 dias para que o ente procedesse à revisão dos preços pactuados por meio dos 4º e 6º aditivos.

5.3. Instada a atender às determinações exaradas, a 11ª Unit/MT dá notícia das providências iniciais adotadas por meio do Ofício Unit/11 nº 184/2003 (fls. 357/358, v.p.) mas, no que toca ao assunto em tela, requer sucessivas concessões de ampliação de prazo para o cumprimento da determinação prolatada por meio do item 9.3.9 (fls. 358, 367, 370, v.p.), obtendo dilação de prazo até 04/05/2003. No entanto, não se verificou seu atendimento, sob a alegação de que, devido à expiração do contrato e de seu conseqüente encerramento administrativo, a 11ª Unit/MT não teria competência administrativa para tomar as providências devidas sem autorização da Administração Central do DNIT. (fls. 370/372, v.p.), o que ensejou diligência da Unidade Técnica (Ofício nº 402/2003, de 27/06/2003, à fl. 375, v.p.) ao Diretor-Geral do DNIT, Sr. José Antônio Silva Coutinho. Por meio do Ofício Unit/11 nº 420/2003, de 31/07/2003, o então responsável pela 11ª Unit/MT, Sr. Divino Moraes Coelho, pleiteou a prorrogação de prazo por mais 120 dias para o atendimento de outras determinações que não aquela em comento, mas aquelas constantes dos subitens 9.3.1, 9.3.2, 9.3.3 e 9.3.5 do Acórdão recorrido (fl. 380, v.p.).

6. Em face das evidências e das considerações tecidas, discordamos da linha argumentativa defendida pela empresa interessada. Para tanto:

6.1. São amplas a doutrina e a jurisprudência, em particular desta Corte, acerca da matéria. Como exemplo, Marçal Justen Filho afirma quanto ao direito ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, na mesma obra citada pela recorrente, *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 8ª ed., Dialética, 2001, às páginas 557/558, que “(...) Deverá examinar-se a situação originária (à época da apresentação das propostas) e a posterior. Verificar-se-á se a relação contratual entre encargos e remuneração foi afetada. Em caso positivo, deverá alterar-se a remuneração do contratado proporcionalmente à modificação dos encargos. (...) O direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da contratação não deriva de cláusula contratual nem de previsão no ato convocatório. Tem raiz constitucional. Portanto, a ausência de previsão ou de autorização é irrelevante. São inconstitucionais todos os dispositivos legais e regulamentares que pretendem condicionar a (...) recomposição de preços (...) a uma previsão no ato convocatório ou no contrato.” Por fim, quanto à recomposição do equilíbrio e redução do preço, expressa-se adiante o mesmo doutrinador quanto a que “(...) havendo deflação ou redução de custos, aplicar-se-ão os mesmos princípios e postulados em favor da Administração. Deverá promover-se a redução dos preços para assegurar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da contratação.” (op. cit, p. 559).

6.2. Por outro lado, não temos que proceda a argumentação da interessada quanto a se entender os aditivos pactuados, já que meras adequações de um contrato existente, e não novos contratos, como sendo inaproveitáveis para alterar a situação jurídica definida pelo contrato original, porque esse contrato, por sua vez, constituir-se-ia em ato jurídico perfeito. Temos, ao contrário, que as alterações quantitativas ou qualitativas aos atos negociais originais devem atentar às normas legais e condições econômico-financeiras vigentes quando da celebração dessas alterações, sob risco indelével de inviabilização do contrato por prejuízo injustificado a uma das partes ou, se uma delas for a Administração, por incidência em descumprimento de disposição legal vigente à época da alteração. Não se trata aqui, entendemos, de típico fato do príncipe, como previsto no § 5º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, nem da aplicação da atualização ou da compensação de valores segundo os índices de reajuste acordados, situação prevista no § 8º do mesmo dispositivo daquela lei. Ao contrário, conforme exarado no Acórdão recorrido e nos termos da alínea **d** do inciso II do art. 65, haja vista a natureza consensual desses aditivos, temos que se trata da incidência do necessário reequilíbrio econômico-financeiro “na hipótese de sobrevirem fatos (...) previsíveis porém (...) impeditivos da execução do ajustado (...)”, já que aqui partimos da premissa de que a adição de serviços de fornecimento e transporte de brita, embora previsível desde o contrato original mas não contemplados naquele ajuste, urgiam para a adequada conclusão da obra. Não fosse assim, o expediente de celebração de aditivos em número excessivo ou em condições desvantajosas à Administração poderia mesmo descumprir os limites legais de licitações e de contratações em prejuízo da isonomia, da economicidade e do interesse público, quando então, na realidade, seria aplicável abrir-se novo certame.

7. Somos, portanto, pelo não provimento do recurso, mantendo-se a essência da determinação exarada e, assim, improcedentes as alegações da interessada. Somos também pela inafastável renovação da diligência aos atuais responsáveis pelo DNIT, com assinatura de prazo exíguo para o atendimento definitivo da determinação emanada por esta Corte atinente ao item 9.3.9 ora recorrido e do conseqüente prosseguimento das ações de acompanhamento a cargo da Secex/MT acerca do seu cumprimento, sob pena de aplicação da sanção de que trata o art. 58, inciso IV, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 aos mencionados responsáveis pelo DNIT e pela 11ª Unit/MT em virtude da persistência do não-atendimento da referida determinação.

CONCLUSÃO

8. Ante as considerações expendidas, elevamos o assunto à consideração superior, propondo:

a) conhecer do Pedido de Reexame de interesse da empresa Encomind-Engenharia, Comércio e Indústria Ltda., contra o subitem 9.3.9 do Acórdão nº 268/2003-TCU-Plenário, com fundamento no art. 48 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo o Acórdão recorrido nos seus exatos termos;

b) determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura Terrestre (DNIT) que proceda ao cumprimento do exarado pelo subitem 9.3.9 desta deliberação, no prazo máximo e improrrogável de 15 (quinze) dias a contar do conhecimento da deliberação exarada, sob pena da aplicação da sanção de que trata o art. 58, inciso IV, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 aos respectivos atuais responsáveis pela entidade;

c) encaminhar os presentes autos à Secex/MT a fim de ser dada continuidade ao acompanhamento determinado no subitem 9.4 do Acórdão nº 268/2003-TCU-Plenário;

d) comunicar a empresa recorrente, o DNIT e a 11ª Unit/MT da deliberação que vier a ser adotada por esta Corte.”

Não houve manifestação do Ministério Público, nos termos do disposto no art. 62, inciso III, *in fine*, do Regimento Interno do TCU.

É o Relatório.

VOTO

O Pedido de Reexame interposto pela empresa Encomind – Engenharia, Comércio e Indústria Ltda. preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 48 c/c o arts. 32 e 33 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, merecendo, portanto, ser conhecido.

A recorrente ingressou como interessada nos autos contra o subitem 9.3.9 do Acórdão nº 268/2003-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal determinou à 11ª UNIT/DNIT que, relativamente ao Contrato nº PD/11-003/97, firmado com a Encomind, não obstante as instruções vigentes na entidade, promova, em relação aos itens aquisição de brita e transporte respectivo, objetos de aditamento contratual, em observância ao princípio da economicidade, revisão dos preços pactuados (4º e 6º aditivos), tendo em vista que a cotação conjunta, ou seja, do material entregue no canteiro de obras com o transporte comercial incluso, a preços praticados no mercado local, indicava preços menores, informando ao TCU, no prazo de quinze dias, as medidas adotadas.

Tal providência foi determinada em vista da constatação pela auditoria do Tribunal, em relação ao referido contrato, de adoção do BDI (Bonificação e Despesas Indiretas) de 40,5% utilizado como referência pelo DNER, em vez daquele indicado pela empresa no processo licitatório, de 17%; e da utilização, nas composições de custos de serviços aditados, não previstos inicialmente no processo licitatório, de itens de preços muito superiores aos praticados no mercado. Do relatório de levantamento de auditoria consta que houve estorno parcial da diferença de BDI e revisão das composições de preços dos aditivos, na forma estabelecida nas instruções vigentes no DNIT.

No entanto, as medidas não foram suficientes para elidir as irregularidades observadas, uma vez que a revisão dos preços se deu em relação a apenas alguns itens de serviço, o que gerou, entre outras, determinação à 11ª UNIT para que, em relação ao contrato em exame, não obstante o estorno realizado, procedesse também, nos mesmos moldes, aos ajustes necessários ao BDI cobrado nos demais serviços (subitem 9.3.8 do Acórdão nº 268/2003), além da determinação contida no subitem 9.3.9, ora questionada.

A recorrente alega, em essência, que o aditamento do contrato constitui ato jurídico perfeito, pois decorrente de procedimento licitatório, no qual os preços unitários foram analisados pelos setores técnicos do então DNER, de modo que não pode prevalecer a alegação de desobediência ao princípio da economicidade, uma vez que tal princípio é observado no momento da prática do ato e segundo as normas e padrões estabelecidos para tal fim, no caso o edital de licitação.

Esse argumento se torna frágil, uma vez que a auditoria realizada por este Tribunal verificou que a utilização dos preços dos insumos integrantes da proposta da contratada, à época do certame, eram muito superiores àqueles vigentes no mercado por ocasião da celebração dos aditivos impugnados. Ainda que tenha sido observado o procedimento previsto em normativos internos do DNIT na celebração dos termos aditivos, com a adoção dos preços estabelecidos na proposta apresentada na licitação, o fato é que a realidade de mercado era outra, ocasionando significativo decréscimo nos preços dos insumos, o que torna os valores estabelecidos nos aditivos nitidamente abusivos.

Ainda que não houvesse a necessidade de adição de serviços não previstos inicialmente, a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato seria exigida, de acordo com os arts. 57, § 1º, e 65, inciso II, alínea d, da Lei nº 8.666/93, também em benefício da Administração, ao se verificar a ocorrência de redução de custos da contratada. Dessa forma, ao contrário do alegado pela recorrente, o princípio da economicidade deve ser observado durante toda a execução contratual e não apenas na apreciação das propostas de preços dos licitantes.

Registro, por pertinente, que, por meio do item 9.3 do Acórdão nº 757/2003-Plenário (TC 006.530/2003-9), de minha relatoria, foi expedida determinação ao DNIT e à 11ª Unit para que cumprissem “rigorosamente, sob pena de responsabilização por eventuais danos e de cominação de multa aos responsáveis, as determinações expedidas no Acórdão 268/2003 (...), do Plenário deste Tribunal, afetos a obras rodoviárias no Estado do Mato Grosso, estendendo seu alcance a todos os lotes já contratados, promovendo as repactuações necessárias, bem como àqueles ainda a licitar”.

Logo em seguida, mediante o Acórdão nº 790/2003-Plenário, adotado no TC 005.443/2003-7, também de minha relatoria, esta Corte decidiu, *in verbis*:

“9.3 alertar ao DNIT e à 11ª Unit no sentido de que a determinação expedida no item 9.3. do Acórdão Plenário nº 757/2003 – Sessão de 25/06/2003 – implica, entre outras providências, a repactuação dos Contratos PD/11-017/2000, PD/11-018/2000, PD/11-019/2001, Pr.2599/2002-03, PD/11-012/1998, PD/11-021/2001, PD/11-020/2001, PD/11-022/2001, PD/11-011/1998 e UT/11-003/2002, PD/11-027/01, UT-045/02, PD/11-028/01, UT/11-006/02, PG-294/00, PG-012/01 e PD/11-014/01, sem prejuízo dos ressarcimentos cabíveis, com vistas a reduzir os respectivos BDIs incidentes sobre materiais betuminosos, tendo em vista seus elevados percentuais comparativamente aos usualmente praticados (9,60% – Contrato UT/11-004/2002, 10,00% – Contrato PD/11-003/2001, 15,00% – Contratos PD/11-009/1999 e UT/11-038/2002, e 18,00% – Contrato UT/11-002/2002);

9.4. fixar o prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência deste Acórdão, para que o DNIT informe a este Tribunal sobre as providências adotadas em face do alerta de que trata o item 9.3 retro;

9.5 determinar à Secex/MT que adote as providências atinentes à execução e acompanhamento das medidas versadas nos itens 9.1, 9.2 e 9.3;”.

Verificou-se, no entanto, que, esgotado o prazo fixado, a autarquia não adotara as providências no sentido de cumprir as determinações efetuadas, o que motivou a apenação do Sr. José Antônio da Silva Coutinho, ex-Diretor-Geral do DNIT, com a multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/92, c/c o art. 268, inciso VII, do Regimento Interno desta Casa, conforme o Acórdão nº 510/2004-Plenário (TC 005.443/2003-7). Por meio da mesma deliberação, foi determinado ao DNIT e à 11ª UNIT que adotem as providências necessárias ao cumprimento integral da determinação contida no supra mencionado item 9.3 do Acórdão nº 790/2003-Plenário.

Como se vê, este Tribunal apreciou a matéria em várias oportunidades, concluindo sempre pela necessidade de repactuação dos preços dos contratos para execução das obras rodoviárias no Estado do Mato Grosso, entre eles, dos relativos ao BDI e aos insumos de serviços previstos no Contrato nº PD/11-003/97, firmado com a empresa recorrente, a qual não logrou, nestes autos, demonstrar a razoabilidade dos preços pactuados nos 4º e 5º termos aditivos.

Acrescento à proposta apresentada pela Serur determinação também à 11ª UNIT para que dê cumprimento aos termos do Acórdão nº 268/2003-Plenário e considero dispensável nova determinação à Secex/MT, uma vez que o acompanhamento do cumprimento das determinações contidas naquela deliberação já lhe foi determinado no respectivo item 9.4.

Com essas considerações, acompanho com os devidos ajustes as propostas da Unidade Técnica e Voto por que este Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração deste Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2004.

ADYLSO MOTA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1.062/2004 - TCU - Plenário

1. TC 005.958/2002-9 (com 21 volumes)
Apensado: TC 006.835/2002-3 (com 3 volumes)
2. Grupo I, Classe de Assunto I – Recursos
3. Interessado: Encomind – Engenharia, Comércio e Indústria Ltda. (CNPJ 14.915.029/0001-08)
4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura Terrestre – DNIT, 11ª UNIT/MT
5. Relator: Ministro Adylson Motta
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Marcos Vinicius Vilaça
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Serur
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Pedidos de Reexame interposto pela empresa Encomind – Engenharia, Comércio e Indústria Ltda., contra o subitem 9.3.9 do Acórdão nº 268/2003-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal determinou à 11ª Unidade do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de

Transportes – DNIT a repactuação dos preços constantes dos 4º e 6º termos aditivos ao Contrato nº PD/11-003/97, firmado com a recorrente;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do pedido de reexame interposto, com fundamento no art. 48 c/c os arts. 32 e 33 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo o Acórdão recorrido nos seus exatos termos;

9.2. determinar ao DNIT e à 11ª UNIT que cumpram rigorosamente as determinações expedidas no Acórdão nº 268/2003-TCU-Plenário, sob pena de responsabilização por eventuais danos e de cominação de multa aos responsáveis;

9.3. enviar cópia desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, ao DNIT, à 11ª UNIT/MT e à recorrente.

10. Ata nº 28/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Adylson Motta (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO

Presidente

ADYLSO MOTA

Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC-015.812/1999-5 (com 12 anexos)

Apenso: TC-006.233/2000-0

Natureza: Agravo (Representação)

Entidade: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (extinto)

Agravante: Pedro Eloi Soares, advogado

Sumário: Representação. Agravo. DNER. Advocacia. Prerrogativas. Despacho do Relator que indeferiu pedido de advogado de retirada dos autos das dependências do Tribunal, ressaltando-lhe a possibilidade de acesso aos autos e extração de cópias. Inexistência de violação ao exercício profissional. Existência de Processos Administrativos Disciplinares contra o agravante que conclusivamente lhe apontam a responsabilidade pelo desaparecimento de processos administrativos no âmbito do DNER. Argumentos insuficientes para infirmar as razões do despacho agravado. Conhecimento. Desprovimento. Ciência ao agravante.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interposto pelo advogado Pedro Eloi Soares (fls. 1/4), contra despacho que lhe indeferiu o requerimento de retirada deste processo das dependências do Tribunal (fl. 175, anexo 7).

O despacho agravado foi proferido no seguintes termos:

“Trata-se de solicitação de retirada dos autos das dependências do Tribunal de Contas da União, formulada pelo Sr. Pedro Elói Soares, ex-procurador-geral do DNER, qualificado nos autos como procurador de um dos responsáveis.

Inicialmente, registra a 1ª Secex a ausência de procuração com firma reconhecida, requisito indispensável, constante do art. 3º, inciso V, da Resolução TCU 163/2003, que dispõe sobre a retirada de processo das dependências do TCU.

Informa, também, a unidade técnica existirem nos autos documentos originais de difícil restauração, bem como a existência de fatos relevantes, relacionados adiante, que justificam a permanência dos autos no Tribunal e a negativa do pedido, conforme previsto no art. 7º, § 1º, item 2, da Lei nº 8.906, de 1994:

a) o Sr. Pedro Elói Soares, advogado do responsável arrolado nos autos, ocupou o cargo efetivo de procurador federal no DNER e também foi procurador-geral da Autarquia, tendo sido demitido do cargo público, por improbidade administrativa e valimento do cargo para lograr proveito pessoal de outrem, em detrimento da dignidade da função pública, conforme Portaria conjunta da Advocacia-Geral da União e do Ministério dos Transportes, de 26 de fevereiro de 2002, cópia em anexo;

b) o ex-servidor público foi multado diversas vezes e declarado inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública, conforme o Acórdão 52/2001- TCU - Plenário, fato que lhe desabona a idoneidade; e

c) Procedimento Administrativo Disciplinar de número 0040600030/2003-12, instaurado pela AGU, em conjunto com o Ministério dos Transportes, conforme Portaria conjunta nº 6, de 04/02/2003, apurou os fatos relacionados com o desaparecimento de vários processos administrativos do DNER, em que havia a participação do sr. Pedro Elói Soares em atos irregulares sob investigação e concluiu pela sua responsabilidade. O procedimento administrativo encontra-se, atualmente, no Gabinete do Advogado-Geral da União para final manifestação.

Ante extinção da autarquia, são de difícil ou impossível restauração os antigos documentos oriundos do DNER. Ademais, verifico que as circunstâncias mencionadas pela unidade técnica são relevantes e justificam a recusa ao pleito.

Indefiro, portanto, a solicitação, com fundamento no art. 5º, incisos II e VII, da Resolução TCU 163/2003.

À 1ª Secex, para a adoção das providências.”

O agravante inicia o recurso afirmando que o despacho do relator extrapola os limites de sua competência, visto que o dispositivo contido no art. 7º, § 1º, item 2, da Lei 8.906/94, Estatuto da OAB, não se aplica ao caso.

Em essência, aduz razões quanto ao mérito dos processos administrativos disciplinares, tramitados na Advocacia-Geral da União, nos quais figura como acusado pela prática de atos de improbidade administrativa, tendo já resultado na aplicação da pena de demissão do cargo de Procurador Federal.

Argüi ora o impedimento, ora a suspeição, do relator, para atuar nos processos em que seja parte o agravante, ou que envolvam o extinto DNER, visto que “sempre tem imposto pesados ônus para os seus dirigentes”.

Por fim, requer a reforma do despacho agravado.

VOTO

Conheço do recurso de agravo, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade, previstos no art. 289 do Regimento Interno, c/c o art. 5º, § 1º, da Resolução 163/2003.

A retirada de processos das dependências do Tribunal de Contas da União é matéria estritamente disciplinada na Resolução TCU 163, de 8.10.2003, que estabelece os requisitos e condições necessárias para o deferimento do pedido, bem como as hipóteses de indeferimento.

No caso concreto deste agravo, foram expressamente indicados os motivos que fundamentaram o indeferimento do pleito, formulado pelo ex-procurador federal, consoante as disposições da Resolução 163/2003. São os seguintes:

- ausência de procuração com firma reconhecida da parte ou interessado (art. 3º, inciso V);
- existência, nos autos, de documentos originais de difícil restauração – “cobrança executiva a ser constituída” (art. 5º, inciso II), conforme expressa manifestação da Secretaria do TCU;
- ocorrência de circunstância relevante que justifique a permanência dos autos no Tribunal (art. 5º, inciso II).

A verificação de “circunstância relevante”, apontada acima, é também prevista no Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, como restrição a direito de advogado, relativamente à obtenção de vista e retirada de processos judiciais e administrativos (Lei 8.906/94, art. 7º, § 1º, item 2).

Tal norma restritiva, conquanto tenha origem na Lei da Advocacia, aplica-se igualmente aos processos administrativos, além de estar contida na resolução desta Corte, sendo improcedente a censura de incompetência do Relator aduzida pelo agravante.

O despacho agravado reconheceu a ocorrência de circunstância relevante, a justificar a permanência dos autos no Tribunal, em vista de fatos concretos, que desabonam a idoneidade profissional do requerente, no exercício da advocacia, como a sua demissão, a bem do serviço, do cargo de Procurador Federal, diante do apurado no Processo Administrativo Disciplinar nº 00406.00029/2001-18, nos termos da Portaria nº 9, de 26.2.2002, publicada no DOU de 27.2.2002, subscritas conjuntamente pelo Advogado-Geral da União e pelo Ministro dos Transportes, abaixo reproduzida, **ipsis literis**:

“Demitir PEDRO ELOI SOARES, matrícula SIAPE nº 844776, do cargo de Procurador Federal, do quadro de pessoal do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER, por improbidade administrativa e valimento do cargo para lograr proveito pessoal de outrem, em detrimento da dignidade da função pública.”

O despacho agravado também faz referência a outro Processo Administrativo Disciplinar, de nº 00406.000030/2003-12, cujo relatório da comissão processante já havia sido concluído, onde expressamente se aponta a responsabilidade do sr. Pedro Eloi Soares pelo desaparecimento de processos administrativos no âmbito do DNER.

Também neste processo, o Advogado-Geral da União aprovou o referido relatório e proferiu julgamento, por meio da Portaria nº 403, de 20.7.2004, publicada no DOU de 21.7.2004 (fl. 6), **in verbis**:

“Aplicar a penalidade de demissão a PEDRO ELOI SOARES, matrícula SIAPE nº 844776, então Procurador Federal do Quadro de Pessoal do extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), do Ministério dos Transportes, por não ter exercido com zelo e dedicação as atribuições de seu cargo; por ter sido desleal à instituição a que serviu; por ter se valido do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública; por ter praticado ato de improbidade administrativa e por ter lesado os cofres públicos, com fundamento nos arts. 117 e 132 e as repercussões das disposições dos arts. 136 e 137, caput, da Lei nº 8.112, de 1990.”

Acresce a isso a inabilitação do agravante, pelo Plenário do próprio TCU, para o desempenho de cargo em comissão ou função de confiança, no âmbito da Administração Pública, pelo período de oito anos, em face da gravidade da sua conduta delituosa, consistente em pagamentos injustificados de precatórios fora da ordem cronológica da sua apresentação, em circunstâncias absolutamente injustificadas, em confronto ao art. 100 da Constituição Federal e ao art. 6º da Lei 9.469/97, bem como pagamentos decorrentes de acordos extrajudiciais ou de ações judiciais em curso, utilizando-se dotação orçamentária alocada especificamente para pagamento de precatórios (Acórdão 52/2001-TCU-Plenário), dentre outras.

Os fatos expostos, sobretudo com relação ao desaparecimento de processos, sob a guarda do agravante, lhe desabonam sobremaneira a idoneidade, sendo impeditivos do deferimento de autorização de retirada dos autos. Diante da conduta pretérita do agravante, no exercício da advocacia pública, um mínimo de prudência desaconselha a entrega dos autos no original.

Não se trata, no entanto, de impedir o exercício profissional. O agravante não está impedido de ter vista do processo, nem de obter cópia dos autos, ainda que integral, se assim o requerer, dentro das dependências do TCU.

A motivação do despacho agravado, a justificar a permanência dos autos no Tribunal, não se restringiu à ocorrência da aludida circunstância relevante, tratada acima, mas também teve arrimo na ausência de procuração da parte patrocinada pelo advogado, com firma devidamente reconhecida, bem como na existência de documentos originais de difícil restauração, conforme previsto na Resolução 163/2003, pontos estes que não foram impugnados no agravo.

Portanto, age o Relator em estrita consonância com a legislação em vigor.

Com respeito às questões levantadas pelo agravante, pertinentes ao mérito dos processos administrativos disciplinares, nos quais lhe foi imputada a pena administrativa máxima de demissão, este não é o foro competente para revisão de tais julgados, razão por que se escusa o relator de emitir pronunciamento.

Quanto à arguição de suspeição ou impedimento do relator do despacho agravado, este recurso não é o meio apropriado à satisfação da pretensão do agravante. Ademais, todos os acórdãos fundamentam-se nos fatos,

devidamente comprovados, em perfeita sintonia com manifestações da Unidade Técnica e do Ministério Público.

Portanto, não logrando o agravante infirmar as razões do despacho, desprovejo o agravo, sendo ao recorrente sempre amplo o acesso às vias judiciais, com relação à decisão ora proferida.

Ante o exposto, VOTO que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto a apreciação do Plenário.

Sala das Sessões, em 4 de agosto de 2004.

Walton Alencar Rodrigues
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1.063/2004 - TCU - Plenário

1. Processo TC-015.812/1999-5 (com 12 anexos); Apenso: TC-006.233/2000-0
2. Grupo II – Classe I – Agravo (Representação).
3. Agravante: Pedro Eloi Soares, advogado.
4. Entidade: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (extinto).
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: não atuou.
8. Advogado constituído nos autos: Pedro Eloi Soares (OAB/RJ 52.318 e OAB/DF 1.586-A).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Agravo interposto contra despacho do relator que indeferiu requerimento de advogado de retirada do processo das dependências do Tribunal,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 289 do Regimento Interno c/c o art. 5º, § 1º, da Resolução 163/2003, em:

9.1. conhecer do Agravo e negar-lhe provimento, mantendo os exatos termos do despacho fl. 175, anexo 7;

9.2. dar ciência ao agravante, ao Conselho Federal da OAB e à Seccional da OAB no Distrito Federal.

10. Ata nº 28/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Adylson Motta(na Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

ADYLSO MOTA
na Presidência

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro-Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC-006.301/1996-7 (com 11 volumes)
Apenso:
- TC-005.679/2003-0, Representação

- TC-013.848/2003-0, Representação
- TC-015.761/2003-5, Solicitação do Congresso Nacional
- TC-016.758/2003-4, Solicitação do Congresso Nacional

Natureza: Embargos de Declaração

Unidade: Coordenação-Geral de Recursos Humanos do Ministério da Saúde

Interessados:

- Golden Cross Seguradora S.A. – CNPJ 36.155.208/0001-27 e
- Geap – Fundação de Seguridade Social – CNPJ 03.658.432/0001-82

Advogados constituídos nos autos: Pela Geap: Patrícia Medeiros Viana, OAB/DF 5.630; Esther Maria dos Santos Filgueira, OAB/DF 7.581; Adriana Duarte Campos, OAB/DF 8.207; Ricardo José Klaym Nonato, OAB/DF 8.870; Ruber Marcelo Sardinha, OAB/DF 8.993; Ana Raquel Japiassú Albuquerque, OAB/DF 9.273; Desirée Faria Brito, OAB/DF 9.353; Bruno Gomes de Assumpção, OAB/DF 10.249; Alexandre Rodrigo Teixeira da Cunha Lyra, OAB/DF 10.566; Laís Mano de Castro, OAB/DF 10.858; Gustavo Monteiro Fagundes, OAB/DF 11.129; Gisoneide Vieira de Melo Assis, OAB/DF 11.351; Fernanda Mandarino Dornelas, OAB/DF 12.635; Cristiano Cantanhede Behmoiras, OAB/DF 13.595; Ângelo Augusto Brasil Ponte Guimarães Coury, OAB/DF 14.379; Leonardo Pretto Flores, OAB/DF 14.638; Marina Damião Seabra Rosano, OAB/DF 14.857; Fernando dos Santos Ribeiro, OAB/DF 14.914; Elisabeth Leite Ribeiro, OAB/DF 14.968; Crystian Junqueira Rossato, OAB/DF 15.573; Oswaldo Pinheiro Ribeiro Júnior, OAB/DF 16.275; Thomas Nolte, OAB/DF 16.497; Marco Aurélio Pinheiro Gonsalves, OAB/DF 17.151; Aida Catarina Ribeiro de Freitas, OAB/MG 64.270; Tânia Sidney de Souza Mesquita, OAB/RJ 77.752; Paulo Roberto de A. Garcia Coelho, OAB/RJ 86.854; Janice Aparecida Pontes, OAB/SP 59.337; **Pela Golden Cross:** Paulo Roberto Baeta Neves, OAB/DF 600; José Carlos Fonseca, OAB/DF 1.495-A; Walter Costa Porto, OAB/DF 6.098; Eduardo Antônio Lucho Ferrão, OAB/DF 9.378; Carla Maria Martins Gomes, OAB/DF 11.730; José Clemente de Moura Filho, OAB/DF 12.929; Fernando Augusto Pinto, OAB/DF 13.421; Luiz Felipe Bulus Alves Ferreira, OAB/DF 15.229; Daniela Resende Moura, OAB/DF 15.377; Flávia Lopes Araújo, OAB/DF 16.681; Ângela Cignachi, OAB/DF 18.730; Edson Queiroz Barcelos Júnior, OAB/DF 19.502

Sumário: Embargos de Declaração contra acórdão, já mantido em sede de Recurso de Reconsideração, que julgou irregulares as contas dos recorrentes e aplicou-lhes multa. Conhecimento. Ausência de omissão, obscuridade ou contradição no acórdão recorrido. Rejeição. Ciência aos interessados.

RELATÓRIO

Trata-se de Embargos de Declaração opostos pela Golden Cross Seguradora S.A. (fls. 1/24, volume 10) contra o Acórdão 458/2004 – TCU – Plenário (Ata 13/2004), que julgou as contas da Coordenação-Geral de Recursos Humanos do Ministério da Saúde atinentes ao exercício de 1995 e expediu determinações relativas a convênios celebrados entre a Geap – Fundação de Seguridade Social e diversos órgãos e entidades da administração pública federal, em face dos quais a Geap apresentou documento denominado de “impugnação aos embargos de declaração” (fls. 1/5, volume 11).

2. Na Sessão Plenária de 28 de abril deste exercício, este Tribunal, por intermédio do referido Acórdão 458/2004 – Plenário, entre outras medidas, decidiu:

“9.1. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos celebrantes do Convênio de Adesão nº 01/95 para considerar regular a adesão do Ministério da Saúde aos planos de benefícios da Geap - Fundação de Seguridade Social, para prestação de serviços de assistência à saúde de seus servidores ativos, inativos, pensionistas e dependentes, assim como regular também deve ser considerada a adesão, mediante convênio de adesão celebrado com os mesmos fins, do então denominado Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS, hoje Ministério da Previdência Social, da Dataprev - Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social, e do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS;

9.2. admitir, em caráter excepcional, a subsistência, até o término de seus respectivos prazos de vigência, dos convênios atualmente em vigor, celebrados entre a fundação e os diversos entes da administração pública, não detentores da condição de legítimos patrocinadores da Geap - Fundação de Seguridade Social, não admitida qualquer forma de renovação, prorrogação ou celebração de quaisquer termos aditivos que visem a estender a vigência dos instrumentos, sem prejuízo de que, por meio desta deliberação, considerem-se alertados, em

caráter normativo, os dirigentes máximos de todos os órgãos e entidades da administração pública federal para o fato de que, ao término do prazo de vigência dos instrumentos cuja subsistência se admite, deva ser observada, para a contratação da prestação de assistência médica aos servidores, a disposição contida no inciso II do art. 1º do Decreto nº 4.978, de 3/2/2004, alterado pelo Decreto nº 5.010, de 9/3/2004, com a necessidade da adoção do prévio procedimento licitatório, a teor do que dispõe o art. 37, XXI, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei nº 8.666/93, excetuados desta regra os casos das entidades mencionadas no subitem 9.1 supra e aquelas entidades que se enquadrem rigorosamente às exigências contidas no art. 1º, I, do mencionado Decreto nº 5.010/2004, sobretudo no que concerne à autogestão;

9.3 firmar o entendimento de que a partir da data de prolação deste acórdão fica vedada a todos os órgãos e entidades da administração pública federal, excetuados os indicados no subitem 9.1 supra, a celebração de quaisquer novos termos de convênio com a Geap - Fundação de Seguridade Social, para a prestação de serviços de assistência à saúde de seus servidores;”

3.O *Decisum* em questão, por meio da Ata 13/2004 – Plenário, foi publicado no Diário Oficial da União de 12/5/2004.

4.Em 24/5/2004, a Golden Cross Seguradora S.A., por intermédio da peça acostada às fls. 1/24 do volume 10, interpôs Embargos de Declaração, de que me permito transcrever o conteúdo, em suas partes essenciais:

“A oposição dos embargos declaratórios se justifica, *concessa maxima venia*, porquanto restou omissa o v. acórdão, merecendo pronunciamento explícito por parte desse Eg. Colegiado acerca das questões a seguir delineadas.

O voto condutor do v. acórdão embargado quedou-se silente no tocante à circunstância que, certamente, teria levado a conclusão diversa quanto a este egrégio Tribunal ‘admitir, em caráter excepcional, a subsistência, até o término de seus respectivos prazos de vigência, dos convênios atualmente em vigor, celebrados entre a fundação e os diversos entes da administração pública, não detentores da condição de legítimos patrocinadores da Geap – Fundação de Seguridade Social ...’ (item 9.2 do v. acórdão).

Essa circunstância de extrema relevância para o deslinde da questão se consubstancia, justamente, no efetivo prazo para a vigência dos convênios em andamento. É que a grande maioria dos instrumentos atualmente em vigor tem como termo final de vigência o ano de 2008 (documentos em anexo), e não alguma data próxima, como pareceu acreditar o eminente Ministro 2º Revisor.

... nada menos do que 17 (dezessete) convênios terão sua vigência encerrada somente nos anos de 2008 e 2009. E mais, esses convênios, com incomum prazo de validade (cinco anos), foram celebrados em datas recentíssimas, simultaneamente à análise da matéria no âmbito do eg. TCU. Note-se que o convênio celebrado com a FUNARTE (doc. Anexo), *v.g.*, foi assinado em 26/04/2004 e publicado no D.O.U. em 07/05/2004, após o julgamento realizado pelo eg. TCU do processo em comento, cujo acórdão foi prolatado em 28/04/2004.

À guisa de ilustração, também estão sendo juntadas diversas publicações do Diário Oficial da União, referentes a extratos de convênios celebrados pela Geap com entes da Administração Pública, muitos dos quais não se tem notícia nos autos e cuja vigência se estenderá até 2008 e 2009.

Esse fato é de extrema gravidade e não pode ser olvidado por essa egrégia Corte de Contas. Enquanto o eg. TCU examinava a matéria, e já havia sinalizado com o reconhecimento da ilegalidade e inconstitucionalidade dos convênios, a Geap tratou de contratar com entes da administração pública prazos de validade de cinco anos. E estes convênios, para a perplexidade da embargante, *d.m.v.*, foram considerados válidos até seu termo final (2008 e 2009) pelo v. acórdão embargado.

Em que pese merecer todo o respeito a nobre intenção de Vossa Excelência, de ‘fazer uma transição o menos conturbada possível’, impende notar que a indigitada circunstância não analisada em seu voto – vigência dos convênios até 2008 e 2009 – teria o condão de levar essa egrégia Corte de Contas a concluir de forma diferente no que diz respeito à subsistência dos instrumentos celebrados com os entes da administração pública não patrocinadores da Geap.

Ora, essa apontada omissão do v. acórdão embargado conduz até mesmo a uma contradição, porquanto se Vossa Excelência admite que a essência do entendimento uniforme firmado nesta Corte é o ‘de que os convênios não são legalmente válidos’, então, indaga-se como suas subsistências poderiam ser mantidas por prazo tão extenso (mais 4 anos a partir do aresto).

...

Note-se que se o intuito de Vossa Excelência era o de ‘fazer uma transição o menos conturbada possível’, poderia, ante esses extensos prazos de vigência dos convênios, ter concedido prazo mínimo de ‘tolerância’ para

a subsistência dos instrumentos, a fim de que os entes da administração pública pudessem realizar os necessários procedimentos licitatórios.

Nesse passo, a referida omissão deve ser suprida, para que este eg. Tribunal de Contas da União se pronuncie sobre a improvável possibilidade de os convênios subsistirem por mais quatro anos, mesmo tendo sido reconhecida a necessidade de se proceder à prévia licitação, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição Federal, e dos dispositivos da Lei 8.666/93.

Além disso, é mister ressaltar a existência de uma segunda omissão no v. acórdão embargado, também presente no seu item '9.2', no ponto em que, ao admitir a mencionada subsistência dos convênios atualmente em vigor, até o término de seus respectivos prazos de vigência, proíbe 'qualquer forma de renovação, prorrogação ou celebração de quaisquer termos aditivos que visem a estender a vigência dos instrumentos'.

...

Todavia, o aresto ora embargado foi omisso quanto à necessidade de a indigitada determinação não estar sujeita a eventual efeito suspensivo decorrente da provável interposição de Recurso de Reconsideração pela Geap.

...

Destarte, sendo certo que o Recurso de Reconsideração possui efeito suspensivo, a Geap poderia chegar ao equivocado entendimento de que estaria autorizada a renovar os convênios cuja vigência encerrasse após a interposição do mencionado recurso e antes do seu respectivo julgamento. No entanto, é oportuno registrar que esse não é o entendimento do eg. TCU acerca da questão, conforme se depreende da lição de JORGE ULISSES JACOBY FERNANDES, *in verbis*:

‘Uma das conseqüências do efeito suspensivo é que a decisão não pode ser executada, mas o Tribunal de Contas da União entende, com acerto, que o jurisdicionado também não pode inovar atos em contrariedade com a decisão do tribunal que agrave a situação tida, em anterior decisão, como irregular. Nesse sentido, firmou-se o entendimento de que:

O efeito suspensivo dos pedidos de reconsideração e de reexame, bem como dos embargos de declaração, impetrados contra as Decisões do Tribunal, susta provisoriamente os efeitos das mesmas até o julgamento do recurso, não autorizando o recorrente, antes do pronunciamento do Tribunal sobre o mérito do recurso, a praticar qualquer ato diretamente ou indiretamente contrário a qualquer item da decisão recorrida, sujeitando-se o infrator a multa’.

E nem poderia ser outro o entendimento consolidado no seio do egrégio Tribunal de Contas da União, vez que conclusão diversa estaria dando guarida a práticas desrespeitosas às decisões já proferidas pela Corte, mesmo que ainda pendentes de recurso de reconsideração.

Como se vê, é mister que o eg. TCU esclareça – quanto às determinações contidas no item '9.2' do v. acórdão embargado – acerca da impossibilidade de que sejam estendidos, por qualquer razão, os prazos de vigência dos convênios que vierem a vencer após o propalado julgamento e antes da apreciação do eventual Recurso de Reconsideração.

A necessidade de que seja sanada esta omissão se mostra ainda mais relevante quando se procede à rápida análise do já mencionado documento ora acostado. Dele se apreende que nada menos do que 9 (nove) convênios terão seus vencimentos entre maio e dezembro do corrente ano.

É indene de dúvidas, pois, que seriam prescindíveis maiores exercícios de raciocínio para se concluir que essa situação fática poderá levar a Geap e/ou os entes da Administração Pública partícipes daqueles convênios a adotarem duas possíveis posições: (i) entenderem que o Recurso de Reconsideração possui efeito suspensivo e, portanto, renovarem os prazos de vigência dos convênios que vierem a vencer; ou (ii) atravessarem petições, em datas próximas ao término das respectivas vigências, requerendo sua prorrogação até que seja apreciado o mérito do provável Recurso de Reconsideração.

No tocante à segunda posição apontada acima, convém destacar que foi exatamente o que já ocorreu com pelo menos dois dos convênios – Ministério das Minas e Energia e Polícia Rodoviária Federal -, vez que os entes públicos peticionaram nos autos e lhes foi deferida a prorrogação da validade de seus convênios até o final do corrente exercício financeiro, em julgamento realizado em 19/05/2004.

Nesse diapasão, a fim de que não restem quaisquer dúvidas relativas à deliberação tomada por essa egrégia Corte de Contas no que tange à proibição de que seja estendida a vigência dos convênios vincendos, e para que os entes da Administração Pública possam dispor de tempo suficiente para procederem às devidas licitações, é que se requer seja sanada a apontada omissão.

Com essas considerações, afigura-se imprescindível que esse egrégio Tribunal esclareça os dois pontos omissos elencados nestes embargos declaratórios, quais sejam, a fixação de termo de vigência para os convênios que ainda apresentam extensos prazos de duração e a expressa proibição de que, por qualquer forma, sejam estendidas as vigências dos convênios cuja vigência se encerrará em data próxima”.

5. Em 3/6/2004, a Geap – Fundação de Seguridade Social, em face da peça recursal acima, apresentou a petição acostada às fls. 1/6 do volume 11, denominada “impugnação aos embargos de declaração”, em que, após apresentar breves considerações por que este Tribunal deva admiti-la, busca contestar os argumentos apresentados pela Golden Cross Seguradora S.A., *verbis*:

“... *Data maxima venia*, equivoca-se a empresa Embargante, pois o v. acórdão considerou e apreciou o caso nos exatos limites em que foi proposto, não havendo omissão a ser suprida, pelo que não cabem os declaratórios na hipótese.

...

De fato, ao contrário do que alega a Golden Cross, não seria preciso o estabelecimento de um termo final para todos os convênios, uma vez que o intento do Tribunal ao estabelecer a regra da vigência do convênio até seu termo final ajustado deve-se apenas e tão somente à preocupação que levou o d. Revisor a não criar uma data única para finalização de todos os convênios, conturbando, assim, os processos de licitação a serem instaurados no âmbito da Administração Pública Federal.

Com todo respeito aos argumentos da embargante, não tem a menor razão criar um prazo único para o término dos prazos de vigência, notadamente porque nesse particular pode haver infindáveis problemas com relação à descontinuidade dos serviços de saúde prestados, causando, desse modo, prejuízos incontáveis ao universo de servidores assistidos pela Geap.

Ora, se o objetivo do v. acórdão nesse ponto é tranquilizar o assistido e estabelecer um processo de transição menos conturbado possível, não há razão lógica e plausível para redução de prazos, ou mesmo estabelecimento de um termo final, já que nesta hipótese os servidores públicos correm sérios riscos na descontinuidade dos serviços, principalmente quando se levam em conta as infindáveis discussões administrativas e judiciais que são levadas a cabo em alguns procedimentos licitatórios.

A decisão embargada, ao contrário do levantado pela embargante, não carece de esclarecimentos, porquanto o critério discutido e adotado pelo Tribunal representa a inteligência com que foi tratada a questão.

Não há omissão a ser sanada nesse ponto, pretendendo a empresa embargante, na verdade, rediscutir a matéria versada no acórdão pela via estreita dos embargos de declaração, pelo que não merecem conhecimento.

De outra banda, também não há que se falar que a Geap celebrou convênio com a FUNARTE quando estava impossibilitada de fazê-lo, haja vista que a própria embargante admite que o referido convênio de adesão foi assinado em 26/04/2004.

Concessa venia, se nessa data não havia proibição legal ou mesmo do TCU sobre a celebração dos convênios, e não tendo a Geap juízo de advinhação sobre qual teor seria a decisão da Corte de Contas, é plenamente legítima e legal a celebração do pacto em comento, principalmente porque firmado antes da prolação da decisão, momento em que de fato não havia nenhum óbice a tal procedimento.

...

Por fim, quanto à segunda suposta omissão apontada pela empresa embargante, não há que se falar que a Geap poderia interpretar a previsão de efeito suspensivo dos recursos no âmbito do TCU e celebrar novos convênios de adesão, *data venia*.

Na verdade, quem está fazendo tal interpretação é a empresa embargante e não a Geap, com todo respeito.

Ora, a Geap não tem o menor interesse em desrespeitar a decisão do Tribunal, até porque sabe muito bem que qualquer notícia veiculada ou mesmo representação por parte da embargante que estaria celebrando novos convênios de adesão após a decisão da Corte, certamente ocasionaria a repulsa do Tribunal e, inevitavelmente, a adoção de medida cautelar suspensiva em tal pactuação, inclusive a pedido do Ministério Público junto ao TCU.

Isso, de fato, não interessa à Fundação Geap!

Ainda que assim não fosse, mesmo estando resguardada pelo manto do efeito suspensivo existente no âmbito dos recursos do TCU, e deles quisesse fazer uso, a Geap não pretende celebrar novos convênios de adesão enquanto tal situação não estiver resolvida. Logo, também não há necessidade do TCU se pronunciar quanto à extensão da proibição de celebração de novos convênios de adesão, ou mesmo a extensão da vigência dos mesmos, haja vista que isso seria até mesmo redundância.

Não bastassem tais premissas, mesmo pretendendo recorrer, seja com pedido de reconsideração ou mesmo pedido de reexame, a Geap ainda assim não conseguiria obter êxito na celebração de novos convênios, porquanto todos os dirigentes dos órgãos da Administração Pública Federal foram alertados, em caráter normativo, pelo Tribunal e, desse modo, não celebrarão os mencionados convênios enquanto as pendências apuradas pela Corte não forem resolvidas, sobretudo porque temem represálias e fiscalizações da Corte.

De todo modo, é até estranha a posição da embargante ao pedir ao Tribunal que esclareça a extensão do efeito suspensivo dos recursos no âmbito da Corte, porquanto se a lei previu que determinada modalidade recursal goza de efeito suspensivo enquanto pendente decisão final sobre a matéria, e não tendo o C. TCU atribuições legiferantes, em tese estaria a Geap autorizada a celebrar novos convênios, uma vez que o Tribunal não tem competência constitucional para alterar o mandamento legal que atribuiu efeito suspensivo aos recursos internos na Corte.

Mesmo assim, repita-se, sobrevindo recurso da Geap sobre a matéria, enquanto não houver decisão final, ela não conseguirá celebrar novos convênios pelas razões já expostas.

Não existem, como quer a embargante, as apontadas omissões no v. acórdão, não estando preenchidas, pois, as hipóteses de cabimento da via eleita.

Como se vê, a pretensão da empresa embargante não guarda o menor substrato técnico-jurídico com a modalidade eleita, razão pela qual não merecem conhecimento os embargos declaratórios opostos.”

6.Em 11/6/2004, a Geap – Fundação de Seguridade Social protocolou “pedido de reexame” (lote 0000041626337) do Acórdão 571/2004 – Plenário (Relação 35/2004, Ata 16/2004, DOU de 27/5/2004), que, ao negar conhecimento a Embargos de Declaração por ela interpostos, manteve em seus exatos termos o já mencionado Acórdão 458/2004 – Plenário.

É o relatório.

VOTO

Por oportuno, consigno atuar no feito com fundamento no art. 18 da Resolução TCU 64/1996 c/c o art. 36, inc. II, da Resolução TCU 136/2000, tendo em vista haver sido designado, por meio da Portaria TCU 143, de 3/6/2004, substituto do Ministro Humberto Guimarães Souto, autor do Voto vencedor da deliberação ora recorrida.

Da admissibilidade

2.Presentes os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 34 da Lei 8.443/92, considero que a peça apresentada pela Golden Cross Seguradora S.A., acostada às fl. 1/24, volume 10, possa ser conhecida como Embargos de Declaração, passando-se ao exame de seu mérito.

3.Em sentido diverso, não vejo como acolher a “impugnação aos embargos de declaração” interposta pela Geap – Fundação de Seguridade Social, haja vista a ausência de previsão legal e regulamentar para tal instrumento. Tendo em conta, entretanto, os princípios da ampla defesa, do contraditório e da verdade material, jamais menosprezados por este Tribunal, vislumbro como adequado que as informações contidas no documento da Geap sejam levadas em consideração na análise do recurso em tela.

Do mérito

4.Verifico que a recorrente fundamenta seus Embargos de Declaração em dois aspectos principais, em que alega haveria ocorrido omissão da deliberação embargada, a saber:

a) o Voto Condutor do Acórdão 458/2004 – TCU – Plenário ter-se-ia silenciado acerca do fato de que a maioria dos convênios ora vigentes entre a Geap e os entes da Administração Pública Federal não detentores da condição de legítimos patrocinadores daquela fundação possuem como termo final de vigência o ano de 2008, e não alguma data próxima, circunstância que, se houvesse sido levada ao conhecimento deste Tribunal, haveria conduzido esta Corte a “concluir de forma diferente” daquela adotada, de “admitir, em caráter excepcional, a subsistência, até o término de seus respectivos prazos de vigência, dos convênios atualmente em vigor”;

b) o acórdão vergastado haveria, também, sido omissos no ponto em que, ao admitir a mencionada subsistência dos convênios, até o término de seus respectivos prazos de vigência, proíbe “qualquer forma de renovação, prorrogação ou celebração de quaisquer termos aditivos que visem a estender a vigência dos instrumentos”, sem informar que tal determinação não estaria sujeita a eventual efeito suspensivo decorrente da interposição de recurso de reconsideração pela Geap.

5.Quanto ao primeiro dos aspectos levantados, antes de proceder ao respectivo exame no acórdão embargado, considero fundamental breve análise prévia de seu conteúdo. Segundo a recorrente, o Voto

condutor do Acórdão 458/2004 – TCU – Plenário ter-se-ia silenciado quanto a determinada circunstância que, se houvesse chegado ao conhecimento do Tribunal, certamente haveria levado este a decidir diversamente. Tal quadro, na visão da embargante, configuraria omissão na deliberação vergastada, cujo saneamento se estaria buscando por intermédio da peça ora sub examine.

6.De pronto, no entanto, sou levado a questionar se o fato de o Voto do Ministro Humberto Souto eventualmente não detalhar pormenorizadamente determinado aspecto significaria, necessariamente, que este não era do pleno conhecimento do Tribunal ao proferir a decisão ora enfrentada. O questionamento se torna ainda mais forte em se tratando do processo em tela, em que o Voto vencedor foi o do segundo Revisor, significando, portanto, que os autos passaram por análise exaustiva de três julgadores, afora o fato de tratar-se de matéria de significativa relevância, fato que, por si só, alertou os demais membros do Colegiado para que procurassem conhecê-la a fundo.

7.Avalio, portanto, que o cerne da questão, quanto à eventual omissão do acórdão embargado, consiste em saber se o Tribunal tinha, ou não, ciência da circunstância mencionada pela recorrente, de que diversos dos convênios ora vigentes entre a Geap e os entes da Administração Pública Federal não detentores da condição de legítimos patrocinadores daquela fundação, cuja subsistência foi excepcionalmente autorizada pelo Acórdão 458/2004 – TCU – Plenário, possuiriam prazos residuais de vigência de até quatro anos ou, em alguns casos, de até um pouco mais. Tal aspecto foi sinalizado até mesmo pela recorrente, por meio de sua assertiva de que o Tribunal, caso tivesse conhecimento da circunstância mencionada, seria levado a concluir diversamente.

8.Nesse sentido, verifico que o quadro relativo aos prazos de vigência dos convênios abrangidos pelo item 9.2 do Acórdão 458/2004 – TCU – Plenário, aí incluídos os prazos residuais de até quatro anos ou um pouco mais, não era de forma alguma desconhecido pelo Tribunal, quando proferiu aquele Decisum. Tal questão, ademais, já foi abordada por ocasião do Acórdão 579/2004 – TCU – Plenário, que cuidou de Embargos de Declaração interpostos à deliberação ora enfrentada pelo Ministério da Minas e Energia e pelo Departamento de Polícia Rodoviária Federal, de cujo Voto condutor, da lavra do Ministro Humberto Guimarães Souto, passo a transcrever trecho significativamente esclarecedor a respeito da matéria:

“Na sessão em que este processo foi submetido a votação final, o Colegiado Pleno travou exaustiva discussão a respeito de cada um dos itens sob julgamento. Ponderou-se sobre os reflexos que a deliberação desta Corte iria produzir sobre os entes jurisdicionados e sobre os convênios celebrados com a Geap, inclusive sobre este aspecto ora enfocado pelos interessados.

Em relação a eles, isto é, aos convênios celebrados com os entes não admitidos como patrocinadores da Geap, cogitou esta Corte de várias possibilidades, entre elas a de fixar um prazo único como limite para o encerramento de todos os instrumentos ainda em vigor, tendo sido aventada a fixação de prazo que variava desde 180 dias até 24 meses.

Predominou, todavia, o entendimento deste Relator, de que a admissão da subsistência de cada convênio até o término de seu prazo de vigência seria a solução jurídica mais adequada a ser adotada, não só porque era a de caráter mais impessoal, que não privilegiava qualquer dos acordos celebrados, como também se revelava o remédio mais racional, na medida em que as licitações que seriam abertas para substituir os convênios rescindidos poderiam ser processadas de forma gradativa, ao longo dos próximos cinco anos.

Considerando-se a jurisprudência dominante no Tribunal, tendente a admitir a subsistência até o término da vigência de convênios condenados, e considerando-se que havia um número maior de convênios recém-celebrados em relação àqueles prestes a se encerrar, situação em que a fixação de uma data limite, ainda que dilatada, poderia se revelar mais prejudicial aos beneficiários, optou a Corte, acompanhando meu Voto Revisor, pela solução ao final expressa no acórdão sob comento.” (destaques não constantes do original).

9.Não vislumbro, por conseguinte, como se possa afirmar que haja o Tribunal decidido sem a devida informação, no que tange ao aspecto levantado.

10.No que se refere ao convênio celebrado entre a Geap e a Funarte, a própria recorrente indica que o ajuste foi assinado em 26/4/2004, enquanto o acórdão embargado foi proferido na Sessão de 28/4/2004, demonstrando que, apesar da proximidade, o ajuste ainda foi firmado antes do pronunciamento de mérito desta Corte.

11.De um lado, porém, é importante salientar o fato de tratar-se do único exemplo indicado pela embargante com uma proximidade tão significativa, podendo-se verificar que, dentre os outros casos apresentados por intermédio de cópia da publicação dos extratos de convênio, aquele de assinatura mais recente data de 27/2/2004 (fls. 15, v10), havendo em meio aos ajustes apontados um instrumento assinado em 17/1/2003 (fls. 23, v10).

12. De outra parte, retornando ao exemplo do convênio com a Funarte, não procede a assertiva da Golden Cross Seguradora de que o instrumento haveria sido firmado quando o TCU “já havia sinalizado com o reconhecimento da ilegalidade e inconstitucionalidade dos convênios”. Em primeiro lugar, a Lei Orgânica da Magistratura, em seu art. 36, inc. III, estabelece como vedação expressa aos magistrados:

“Art. 36 - É vedado ao magistrado:

...

III - manifestar, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre processo pendente de julgamento, seu ou de outrem ...”.

13. Em segundo lugar, ainda que se fosse admitir, por absurdo e por puro amor ao debate, a violação de tal preceito por membro desta Corte, o intento de buscar-se conhecer antecipadamente o teor da decisão deste Tribunal estaria fadado ao fracasso, haja vista tratar-se de órgão colegiado.

14. Por último, ainda em relação ao primeiro aspecto abordado nos embargos, também entendo não assistir razão à Golden Cross Seguradora S.A. em sua afirmação de que a alegada “omissão” conduziria o acórdão embargado “até mesmo a uma contradição, porquanto se Vossa Excelência admite que a essência do entendimento uniforme firmado nesta Corte é o ‘de que os convênios não são legalmente válidos’, então, indaga-se como suas subsistências poderiam ser mantidas por prazo tão extenso (mais 4 anos a partir do aresto)”. Ora, conforme já se pôde verificar pelo trecho do Voto condutor do Acórdão 579/2004 – TCU – Plenário anteriormente transcrito, de que me permito repetir pequeno fragmento:

“Considerando-se a jurisprudência dominante no Tribunal, tendente a admitir a subsistência até o término da vigência de convênios condenados ...”.

15. Não é o caso de se falar, portanto, em omissão, nem muito menos em contradição, da deliberação ora atacada, em relação ao aspecto atinente ao prazo dos convênios vigentes. Verifica-se que o Tribunal, ao proferir a deliberação embargada, detinha as informações suficientes a respeito e adotou critério coerente com jurisprudência pregressa.

16. Já com relação ao questionamento a respeito de se o intuito do Voto Revisor era de “fazer uma transição o menos conturbada possível”, por que não concedeu apenas “um prazo mínimo de ‘tolerância’ para a subsistência dos instrumentos”, verifico estar a embargante intentando promover novo exame de mérito do tema, propósito para o qual a estreita via dos Embargos de Declaração se mostra imprópria.

17. A questão referente ao segundo aspecto levantado, atinente à possível omissão do Acórdão 458/2004 – TCU – Plenário, em não informar que a proibição de prorrogação ou extensão da vigência dos convênios não estaria sujeita a efeito suspensivo em decorrência da eventual interposição de recurso, resolve-se por meio de consulta à jurisprudência desta Corte.

18. Eventuais dúvidas que ainda pudessem pairar em relação ao alcance do efeito suspensivo sofrido pelas deliberações desta Corte em função da interposição de recursos foram devidamente sanadas a partir da Decisão 188/95 – TCU – Plenário (vencedor o Voto do Ministro Carlos Átila Álvares da Silva, Sessão de 10/5/1995, DOU de 22/5/1995), em que, com base em minudente análise jurídica, o Tribunal firmou entendimento, em caráter normativo, que permanece vigente:

“6 - considerar como de caráter normativo o entendimento de que o efeito suspensivo dos pedidos de reconsideração e de reexame, bem como dos embargos de declaração, impetrados contra as Decisões do Tribunal, susta provisoriamente os efeitos das mesmas até o julgamento do recurso, mas não autoriza o recorrente a, antes do pronunciamento do Tribunal sobre o mérito do recurso, praticar qualquer ato ou adotar qualquer providência que direta ou indiretamente contrarie qualquer dos itens da decisão recorrida, sujeitando-se o infrator à multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92, combinado com o art. 220, II, do Regimento Interno;” (destaque não constante do original).

19. Não haveria necessidade, portanto, que o acórdão ora embargado explicitasse o fato de que a determinação de não se prorrogar ou estender os convênios não teria a sua eficácia suspensa pela eventual interposição de recurso, tendo em vista que tal conclusão já decorre de entendimento normativo largamente aplicado pelo Tribunal. Exigência em sentido diverso, se levada ao extremo, seria equivalente a intentar-se que a deliberação contivesse o inteiro teor de todas as normas a ela referentes. Não vislumbro omissão no acórdão embargado quanto ao aspecto em questão, portanto.

20. Cabe ainda breve consideração quanto à possibilidade aventada pela embargante de a Geap ou os partícipes dos nove convênios com vencimento neste exercício (2004) “atravessarem petições, em datas próximas ao término das respectivas vigências, requerendo sua prorrogação até que seja apreciado o mérito do provável Recurso de Reconsideração”. Na visão da Golden Cross Seguradora S.A., reforçaria tal tese “o que já

ocorreu com pelo menos dois dos convênios – Ministério das Minas e Energia e Polícia Rodoviária Federal –, vez que os entes públicos peticionaram nos autos e lhes foi deferida a prorrogação da validade de seus convênios até o final do corrente exercício financeiro, em julgamento realizado em 19/05/2004”.

21.Primeiramente, necessário esclarecer que os pleitos mencionados pela ora recorrente – Ministério das Minas e Energia e Polícia Rodoviária Federal –, objeto de apreciação por este Tribunal por meio do Acórdão 579/2004 – TCU – Plenário, deram entrada nesta Corte em 10/5/2004 (vide fls. 1 e 12, v8), sem que já houvesse sido previamente interposto recurso de reconsideração ao Acórdão 458/2004 – TCU – Plenário. Os casos indicados pela embargante, portanto, não se prestam a reforçar sua tese de que se poderia estar contando com o efeito suspensivo de eventual recurso para prorrogar ou estender o prazo de vigência de convênios. Aliás, justamente em sentido diverso, pode-se verificar que ambos os pleitos pretenderam apenas, em função de sua situação particular, “a prorrogação do convênio celebrado com a Fundação Geap até o fim do presente exercício fiscal, em caráter excepcional” (vide fls. 4 e 15, v8 – destaque não constante dos originais).

22.Ademais, foi justamente em caráter excepcional que o Tribunal admitiu “a subsistência, até o término do presente exercício de 2004, dos convênios atualmente em vigor, por eles (Ministério das Minas e Energia e Departamento de Polícia Rodoviária Federal) celebrados com a Geap – Fundação de Seguridade Social, mantendo-se inalterado o Acórdão 458/2004 – Plenário” (destaque não constante do original – vide fls. 46, v8). Para conceder a excepcionalidade, considerou esta Corte de Contas o prazo reduzido com que passaram a contar os órgãos em questão, considerando-se a Deliberação do Tribunal e a data de término de vigência dos instrumentos por eles firmados com a Geap, consoante se depreende do trecho do Voto condutor do Acórdão 579/2004 – TCU – Plenário que tomo a liberdade de transcrever (vide fls. 44, v8):

“Como o entendimento foi adotado com o fim de contemplar de forma geral as situações envolvidas, os interessados que subscrevem os requerimentos estão enfrentando dificuldades em dar cumprimento à decisão do Tribunal, haja vista o curto prazo de que dispõem, notadamente a Polícia Rodoviária Federal, que agora dispõe de um prazo extremamente exíguo, menor que 30 dias, para proceder a certame licitatório de conhecida complexidade. É imperioso que seja adequadamente analisada a situação dos requerentes. Trata-se de um fato concreto que precisa ser equacionado pelo Tribunal de Contas da União, que impôs a regra quando prolatou o acórdão.

Em face de tal situação, poderia esta Corte de Contas oferecer duas alternativas como meio de solucionar a questão. A primeira, permitir que os entes interessados contratasse em caráter emergencial uma operadora que prestasse os serviços de assistência à saúde de seus servidores, admitindo-se essa contratação por prazo razoável, até que fosse possível o enquadramento na regra ditada pelo acórdão do Tribunal.

A outra alternativa de que dispõe esta Corte é dispensar um tratamento excepcional a esses dois casos, excluindo-os provisoriamente do campo de incidência da regra imposta pelo acórdão, permitindo-lhes que prorroguem os convênios em vigor, celebrados com a Geap, por prazo que torne possível o cumprimento do Acórdão 458/2004.

Considerando que a deliberação desta Corte de Contas teve ampla aceitação exatamente pelo seu equilíbrio, creio que seria o caso de se adotar, agora, diante destes requerimentos, uma decisão também equilibrada, de modo a se evitar problemas de continuidade na prestação dos serviços aos servidores dos entes interessados. Nesse sentido, entendo que a segunda alternativa se mostra mais viável, haja vista que os serviços já vêm sendo prestados pela Geap e há servidores em tratamento médico, alguns internados, outros com cirurgias marcadas ou sob tratamento quimioterápico, situações que poderiam ser perigosamente afetadas por uma mudança brusca causada pela substituição da empresa prestadora de serviços de assistência à saúde.

Para esses casos, da Polícia Rodoviária Federal e do Ministério de Minas e Energia, entendo que possa este Tribunal, sem prejuízo da integridade e da coerência do julgado em questão, excepcionalizar a regra imposta pelo Acórdão 458/2004 - Plenário, permitindo-lhes que mantenham seus convênios em vigor até o término do exercício corrente, 2004, quando, então, devem se submeter à regra geral fixada por esta Corte de Contas.”

23.Na mesma oportunidade, no entanto, o mesmo voto procurou deixar claro que os casos em questão eram os únicos merecedores do tratamento diferenciado, ressaltando-se que a regra não mais seria excepcionada (vide fls. 44, v8):

“Ressalto, inclusive, que os casos dos ora recorrentes são os únicos que necessitarão desse tratamento excepcional, haja vista que até o término do presente exercício somente mais três convênios de adesão atingirão seu termo final: o celebrado com a Universidade Federal de Sergipe, que expira em 1º/12/2004; o da

Fundação Nacional do Índio - FUNAI, que expira em 4/12/2004; e o do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, que expira em 31/12/2004.

Sendo as datas de encerramento desses três outros casos muito próximas da data de término do exercício (um deles expira no próprio dia 31/12/2004), não haverá razão para que se postule, em relação a eles, o tratamento excepcional que se está conferindo aos ora recorrentes. Os casos tratados nestes embargos de declaração são, portanto, é bom repetir, as únicas situações em que este Tribunal excepcionará a regra imposta pelo Acórdão 458/2004 - Plenário.” (destaque não constante do original).

24. Não vislumbro, por conseguinte, como possa prosperar o recurso, uma vez que não ficou demonstrada a existência de omissão, obscuridade ou contradição na deliberação vergastada.

Com essas considerações, VOTO no sentido que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 4 de agosto de 2004.

Augusto Sherman Cavalcanti
Relator

ACÓRDÃO Nº 1.064/2004 - TCU - Plenário

1. Processo TC-006.301/1996-7 com 11 volumes e 4 apensos: TC-005.679/2003-0, TC-013.848/2003-0, TC-015.761/2003-5 e TC-016.758/2003-4

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração.

3. Interessados: Golden Cross Seguradora S.A. – CNPJ 36.155.208/0001-27 e Geap – Fundação de Seguridade Social – CNPJ 03.658.432/0001-82.

4. Unidade: Coordenação-Geral de Recursos Humanos do Ministério da Saúde.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

5.1. Relator da decisão recorrida: Ministro Humberto Guimarães Souto.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: não atuou.

8. Advogados constituídos nos autos: **Pela Geap:** Patrícia Medeiros Viana, OAB/DF 5.630; Esther Maria dos Santos Filgueira, OAB/DF 7.581; Adriana Duarte Campos, OAB/DF 8.207; Ricardo José Klaym Nonato, OAB/DF 8.870; Ruber Marcelo Sardinha, OAB/DF 8.993; Ana Raquel Japiassú Albuquerque, OAB/DF 9.273; Desirée Faria Brito, OAB/DF 9.353; Bruno Gomes de Assumpção, OAB/DF 10.249; Alexandre Rodrigo Teixeira da Cunha Lyra, OAB/DF 10.566; Laís Mano de Castro, OAB/DF 10.858; Gustavo Monteiro Fagundes, OAB/DF 11.129; Gisoneide Vieira de Melo Assis, OAB/DF 11.351; Fernanda Mandarino Dornelas, OAB/DF 12.635; Cristiano Cantanhede Behmoiras, OAB/DF 13.595; Ângelo Augusto Brasil Ponte Guimarães Coury, OAB/DF 14.379; Leonardo Pretto Flores, OAB/DF 14.638; Marina Damião Seabra Rosano, OAB/DF 14.857; Fernando dos Santos Ribeiro, OAB/DF 14.914; Elisabeth Leite Ribeiro, OAB/DF 14.968; Crystian Junqueira Rossato, OAB/DF 15.573; Oswaldo Pinheiro Ribeiro Júnior, OAB/DF 16.275; Thomas Nolte, OAB/DF 16.497; Marco Aurélio Pinheiro Gonsalves, OAB/DF 17.151; Aida Catarina Ribeiro de Freitas, OAB/MG 64.270; Tânia Sidney de Souza Mesquita, OAB/RJ 77.752; Paulo Roberto de A. Garcia Coelho, OAB/RJ 86.854; Janice Aparecida Pontes, OAB/SP 59.337; **Pela Golden Cross:** Paulo Roberto Baeta Neves, OAB/DF 600; José Carlos Fonseca, OAB/DF 1.495-A; Walter Costa Porto, OAB/DF 6.098; Eduardo Antônio Lucho Ferrão, OAB/DF 9.378; Carla Maria Martins Gomes, OAB/DF 11.730; José Clemente de Moura Filho, OAB/DF 12.929; Fernando Augusto Pinto, OAB/DF 13.421; Luiz Felipe Bulus Alves Ferreira, OAB/DF 15.229; Daniela Resende Moura, OAB/DF 15.377; Flávia Lopes Araújo, OAB/DF 16.681; Ângela Cignachi, OAB/DF 18.730; Edson Queiroz Barcelos Júnior, OAB/DF 19.502

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração opostos pela Golden Cross Seguradora S.A. contra o Acórdão 458/2004 – TCU – Plenário (Ata 13/2004), que julgou as contas da Coordenação-Geral de Recursos Humanos do Ministério da Saúde atinentes ao exercício de 1995 e expediu determinações relativas a convênios celebrados entre a Geap – Fundação de Seguridade Social e diversos

órgãos e entidades da administração pública federal, em face dos quais a Geap apresentou documento denominado de “impugnação aos embargos de declaração”,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. não conhecer da “impugnação aos embargos de declaração” apresentada pela Geap – Fundação de Seguridade Social, tendo em vista a falta de amparo legal e regulamentar para tanto;

9.2. conhecer dos Embargos de Declaração interpostos pela Golden Cross Seguradora S.A., nos termos do art. 34 da Lei 8.443/92 para, no mérito, rejeitá-los;

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, assim como do Relatório e Voto que o fundamentam, à embargante e à Geap – Fundação de Seguridade Social;

9.4. encaminhar, nos termos do art. 36, inc. III, da Resolução TCU 136/2000, os autos à Secretaria-Geral das Sessões para inclusão em sorteio de novo Relator, tendo em vista o “pedido de reexame” interposto pela Geap – Fundação de Seguridade Social (Lote 0000041626337).

10. Ata nº 28/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO

na Presidência

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – PLENÁRIO

TC-010.703/1999-3 (com 3 volumes)

Natureza: Recurso de Revisão

Unidade: Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí – Seplan/PI

Recorrente: Construtora Notec Ltda. (CNPJ 07.465.875/0001-08)

Advogado constituído nos autos: Válber de Assunção Melo (OAB/PI 1.934)

Sumário: Recurso de revisão interposto contra o Acórdão 435/2002-TCU-1ª Câmara, que julgou irregulares as contas da recorrente, imputando-lhe débito e cominando-lhe multa. Ausência de elementos novos suficientes para reformar a decisão. Conhecimento. Não-provimento. Ciência à recorrente.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão interposto pela Construtora Notec Ltda., na pessoa de sua representante legal, Sra. Nivalda Bastos Silva, contra o Acórdão 435/2002-TCU-1ª Câmara que, em processo de Tomada de Contas Especial, julgou irregulares, com imputação de débito e aplicação de multa, as contas referentes ao Convênio 39/96, celebrado entre a Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí, por intermédio da unidade técnica do extinto Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Estado do Piauí – PAPP/PI, e a Associação de Moradores e Desenvolvimento Comunitário da Comunidade de Formosa, no Município de Oeiras/PI, tendo por objeto a construção de uma barragem de terra com sangradouro na localidade de Formosa.

2. Inicialmente considerei não admissível o recurso, com base no exame preliminar de admissibilidade realizado pela Serur que concluiu que a recorrente não teria atendido os requisitos específicos da espécie recursal, nos termos dos incisos I, II e III do art. 35 da Lei 8.443/92. Entretanto, com base no parecer do

MP/TCU (fls. 19/20, vol. 3), que considerou a nota fiscal da Construtora Estrela do Norte (fl. 8, vol. 3) como elemento novo capaz de ensinar o conhecimento do recurso, além de sugerir a realização de diligência junto à Seplan/PI com o objetivo de obter cópia da prestação de contas do convênio, considerei admissível o presente recurso, determinando, ao mesmo tempo, a realização da diligência sugerida pelo MP/TCU.

3. Uma vez recebida a resposta à diligência, foi realizado o exame de mérito do recurso pela Serur, por meio do parecer às fls. 31/34, vol. 3, da autoria do ACE Maycon Ronald Henneberg, com o qual concordaram os dirigentes daquela unidade técnica. Transcrevo o seguinte excerto desse parecer:

“5. **Argumento:** a recorrente afirmou que ‘... a fim de dirimir os questionamentos levantados e comprovar que a Construtora Estrela do Norte Ltda. foi que de fato recebeu os recursos federais e executou os serviços objeto do convênio n. 039/96, estamos juntando em anexo (doc. 1) [fl. 08], uma cópia da nota fiscal de prestação de serviços de n. 154, da mencionada Construtora fornecida a Associação dos Moradores e Desenvolvimento Comunitário da Comunidade Formosa...’ (fls. 04/05).

5.1 Destacou que a nota fiscal refere-se à liberação da 1.^a parcela dos recursos para a construção da barragem e que este documento, juntamente com o termo de anuência firmado pelo órgão conveniente, comprovaria a ineficácia do contrato de fls. 18/20, do volume principal, ‘...apesar da falta de formalidade em relação à comprovação de que a subcontratada recebera os recursos federais...’ (fls. 05).

6. **Análise:** a fotocópia da nota fiscal n. 154 da Construtora Estrela do Norte Ltda. juntada pelo recorrente (também integrante dos documentos encaminhados pela Seplan/PI – fls. 30), a fotocópia do termo de anuência da Seplan/PI (fls. 05, vol. 1), bem como a relação de pagamentos efetuados pela Associação de Moradores (fls. 29) constituem-se, tão-somente, em forte indício de que a execução do objeto do Convênio n. 39/96 ficou a cargo, na prática, da Construtora Estrela do Norte Ltda.. No entanto, não comprovam cabalmente que a mesma recebeu os recursos referentes ao convênio, mesmo porque existe nos autos prova inequívoca de que tais valores foram recebidos pela recorrente, conforme demonstra o recibo de fls. 21, vol. principal. Ademais, nos novos documentos encaminhados, não há a aprovação da prestação de contas da 1.^a parcela pela Seplan/PI.

6.1 É de se destacar que a própria recorrente admite em sua argumentação a fragilidade das provas de que a Construtora Estrela do Norte Ltda. recebeu os recursos relativos ao convênio, mesmo porque consta da nota fiscal n. 154 a indicação de que a mesma não possui valor como recibo. Ademais, esse documento, datado de 20/07/1996, atesta a realização do objeto do Convênio (conforme carimbo apostado na nota), fato sabidamente inverídico tendo em vista que a inspeção realizada por esta Corte no mês de novembro daquele ano constatou a inexistência sequer de local definido para a construção da obra.

6.2 Da mesma forma, não entendemos que o contrato de fls. 18/20 (vol. principal) possa ser considerado, de plano, como ineficaz, haja vista que o mesmo produziu ao menos um efeito: a realização do pagamento comprovado pelo recibo de fls. 21, vol. principal.

6.3 Outra questão que suscita dúvidas nos autos é a existência ou não de relação contratual entre as Construtoras Notec e Estrela do Norte. Os indícios reunidos levam à conclusão de que ocorreu algum tipo de avença entre essas empresas que resultou na transferência da responsabilidade pela execução física da obra, mesmo porque a própria recorrente refere-se à empresa Estrela do Norte como ‘subcontratada’. A existência de um sub-contrato pressupõe, logicamente, a existência de um contrato principal que, por óbvio, permanece válido. Na hipótese de inexistir qualquer sub-contrato, permaneceria válido, ainda com mais razão, o contrato principal.

6.4 Tendo em vista as considerações acima expostas, somente seria admissível a hipótese de afastamento da responsabilidade da Construtora Notec Ltda. se a mesma comprovasse a devolução dos recursos percebidos por meio do recibo de fls. 21 (vol. principal) e, concomitantemente, se ela apresentasse alguma comprovação da efetiva rescisão do contrato firmado com a Associação de Moradores e Desenvolvimento Comunitário da Comunidade Formosa no Município de Oeiras/PI, ou, ainda, que a recorrente apresentasse um eventual contrato firmado diretamente entre a referida Associação e a Construtora Estrela do Norte Ltda. referente à execução da obra.

7. **Argumento:** a recorrente promoveu a juntada de fotos (fls. 11/13), destacando que elas ‘...demonstram que as obras foram parcialmente executadas em 1996, pela Construtora Estrela do Norte, fato este já comprovado nos autos pela juntada do Relatório de Viagem referente ao convênio n. 039/96 (fl. 06, vol. 1)’ (fls. 05).

7.1 Alegou que, apesar da não conclusão da obra no prazo contratual, elas foram executadas com os recursos liberados, atendendo atualmente a população beneficiária, ‘...conforme poderá ser comprovado por

esse Tribunal através de nova inspeção ‘in loco’ a fim de evitar o cometimento de uma grande injustiça’ (fls. 06).

8. **Análise:** as informações descritas no mencionado ‘Relatório de Viagem’ não se constituem em documento novo, haja vista o mesmo já ter sido objeto de análise dessa Corte por ocasião do julgamento do Recurso de Reconsideração anteriormente interposto. Não obstante, cumpre destacar, mais uma vez, que, em que pesem as afirmações do referido relatório, a não-execução do objeto do convênio foi constatada por inspeção **in loco** feita por técnicos deste Tribunal (fls. 10/11, vol. principal).

8.1 De qualquer forma, ainda que verificada a conclusão posterior das obras referentes ao objeto conveniado, conforme destacado pela recorrente, restaria a necessidade de se proceder a devida comprovação de que a obra foi de fato executada com recursos do convênio em tela.

8.2 Neste aspecto, ao contrário do que pareceu acreditar a recorrente, o valor probatório de fotos é extremamente reduzido quando não vêm acompanhadas de elementos capazes de estabelecer o nexo entre o desembolso dos recursos recebidos da União e os comprovantes de despesas apresentados (conforme a Decisão n.º 25/2000 – 2ª Câmara). Vale citar o entendimento do eminente Ministro Walton Alencar, consoante relatório exarado no âmbito do Acórdão n.º 227/1999 – Plenário: ‘No que tange a essa questão, a jurisprudência desta Corte de Contas é farta em exemplos da não aceitação de fotografias trazidas pelos responsáveis como prova da efetiva realização de objetos conveniados. A uma, porque, na ausência de documentos hábeis, tais como cópia do termo de aceitação definitiva da obra, relatório de execução do projeto, termo de vistoria etc., ou insuficiência destes, as fotos não podem ser aceitas como prova da execução do objeto, até porque, não há como identificar o local, nem como identificar se os objetos que aparecem nas fotos são realmente os definidos no convênio e, a duas, porque fotografias não são meio de prova previsto no instrumento de convênio.’ Este entendimento também encontra-se consubstanciado no Acórdão n.º 309/1999 e Decisão n.º 082/1999, ambos da 1.ª Câmara, e no Acórdão n.º 387/1999 2.ª Câmara.

8.3 A necessidade de apresentação de documentos que comprovem a vinculação entre recursos disponibilizados e as despesas realizadas é destacada pelo ilustre Subprocurador-Geral Dr. Jatir Batista da Cunha, em parecer exarado nos autos do TC n.º 347.073/93-7 (Ata 05/96-TCU-Plenário): ‘...para a aprovação das contas, não basta a execução da obra, faz-se necessário que o conveniente comprove, dentre outros, que a obra foi executada com os recursos do convênio.’ Pelos mesmos motivos, também é incabível a realização de nova inspeção **in loco**, pois a mesma não servirá para comprovar a vinculação entre os gastos realizados e a eventual conclusão da obra.

CONCLUSÃO

9. A argumentação apresentada pela recorrente não é suficiente para acolher o pedido de reforma da deliberação contestada. Em vista do exposto, elevamos o assunto à consideração superior, propondo:

a) conhecer do recurso interposto pela Construtora Notec Ltda., na pessoa de sua representante legal, Sra. Nivalda Bastos Silva, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei n.º 8.443/92, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo, em consequência, o Acórdão n. 435/2002 – 1ª Câmara, em seus exatos termos;

b) comunicar a recorrente da deliberação que vier a ser adotada por esta Corte.”

4.O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Jatir Batista da Cunha, em parecer à fl. 35, vol. 3, manifesta-se de acordo com a análise da unidade técnica.

É o relatório.

VOTO

Verifico que o presente recurso de revisão merece ser conhecido por este Tribunal, porquanto atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 35 da Lei 8.443/92.

2.No mérito, desde já manifesto minha concordância com a análise da Serur, corroborada pelo Ministério Público junto ao TCU, no sentido de conhecer e negar provimento ao presente recurso.

3. Verifico que a nota fiscal emitida pela Construtora Estrela do Norte não tem o condão de demonstrar o nexo causal entre os recursos recebidos e a eventual realização das obras avençadas. Não há nos autos nenhum elemento comprobatório da subcontratação da referida empresa pela Construtora Notec Ltda., quem efetivamente recebeu os recursos repassados. Ademais, ainda que pudesse ser entendido que houve uma subcontratação, considero essa questão de menor importância ante os indícios existentes nos autos de que a

obra não teria sido realizada. Nesse sentido, há que se considerar que a inspeção *in loco*, feita pela Secex/PI em novembro de 1996, constatou que a obra sequer havia sido iniciada, não tendo sido definido, tampouco, o local de sua realização. Por outro lado, a nota fiscal emitida pela Construtora Estrela do Norte é datada de julho de 1996, portanto, cerca de quatro meses antes da referida inspeção *in loco*. Corrobora ainda o entendimento de que a obra conveniada não foi realizada com os recursos recebidos a informação contida na fl. 5, vol. 1, dando conta de que teria ocorrido um “ajustamento financeiro compensatório” entre os convênios 039/96 (objeto destes autos) e o 040/96, objetivando o cumprimento deste último em detrimento do primeiro.

4. Conforme bem ressaltado pela Serur, as fotografias incluídas na peça recursal não têm valor probatório pois não são capazes de demonstrar que as obras apresentadas são aquelas objeto do convênio, se estão na localidade prevista, nem, tampouco, se foram construídas com os recursos recebidos por conta da avença. Por outro lado, uma nova inspeção *in loco*, conforme requerido pela recorrente, além de constituir uma inversão do ônus da prova, também nada acrescentaria em termos de prova, pois ainda que se constatasse a existência na localidade de obra semelhante à prevista no convênio, faltariam as provas documentais capazes de demonstrar o nexo de causalidade entre os recursos recebidos e as despesas realizadas.

Ante o exposto, concordando com os pareceres uniformes da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU, VOTO por que este Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

Sala das Sessões, em 4 de agosto de 2004.

Augusto Sherman Cavalcanti
Relator

ACÓRDÃO Nº 1.065/2004 - TCU – Plenário

1. Processo: TC-010.703/1999-3 (com 3 volumes)
2. Grupo: I – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão.
3. Recorrente: Construtora Notec Ltda. (CNPJ 07.465.875/0001-08).
4. Unidade: Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí – Seplan/PI.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Jatir Batista da Cunha.
7. Unidade Técnica: Serur.
8. Advogado constituído nos autos: Válber de Assunção Melo (OAB/PI 1.934)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto pela Construtora Notec Ltda., na pessoa de sua representante legal, Sra. Nivalda Bastos Silva, contra o Acórdão 435/2002-TCU-1ª Câmara que, em processo de Tomada de Contas Especial, julgou irregulares, com imputação de débito e cominação de multa, as contas referentes ao Convênio 39/96, celebrado entre a Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí, por intermédio da unidade técnica do extinto Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Estado do Piauí – PAPP/PI, e a Associação de Moradores e Desenvolvimento Comunitário da Comunidade de Formosa, no Município de Oeiras/PI, tendo por objeto a construção de uma barragem de terra com sangradouro na localidade de Formosa,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/92, c/c o art. 15, inciso III, do Regimento Interno do TCU, em:

- 9.1. conhecer do recurso de revisão interposto pela Construtora Notec Ltda. para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo nos seus exatos termos o Acórdão 435/2002-TCU-1ª Câmara;
- 9.2. dar ciência desta decisão à recorrente.

10. Ata nº 28/2004 – Plenário
11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária
12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 004.296/2003-5 (c/ 01 volume)

Natureza: Pedido de Reexame.

Entidade: Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM.

Recorrente: Umberto Raimundo Costa, CPF n. 060.041.565-15.

SUMÁRIO: Pedido de Reexame contra decisão que conheceu de representação, julgou-a procedente e aplicou multa ao ex-dirigente da entidade. Conhecimento. Contratação de instituição sem fins lucrativos, mediante dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993, para prestação de serviços não compreendidos como de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional. Razões recursais insuficientes para alterar o juízo de mérito anteriormente firmado por esta Corte, mas capazes de demonstrar a inexistência de má-fé por parte do responsável. Provimento. Insustentação da multa. Ciência ao recorrente.

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Representação formulada por equipe de fiscalização deste Tribunal, nos termos do art. 246 do RI/TCU, noticiando a contratação da instituição DataBrasil Ensino e Pesquisa pela Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM, mediante dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993, tendo por objeto a prestação de serviços que, aparentemente, não estariam enquadrados dentre os de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional.

2.Ao analisar o feito, o Plenário desta Corte conheceu da Representação em tela, considerou-a procedente e aplicou ao Sr. Umberto Raimundo Costa, ex-Diretor-Presidente da CPRM, a multa do art. 58, inciso III, da Lei n. 8.443/1992, no valor de R\$ 10.000,00, dentre outras providências contidas no **decisum** (Acórdão n. 1.549/2003 – TCU – Plenário).

3.Examina-se, nesta feita, o Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Umberto Raimundo Costa contra o mencionado Acórdão n. 1.549/2003 (fls. 01/27 do vol. 1, acompanhada dos documentos de fls. 28/183 do vol. 1).

4.A instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos, após registrar o preenchimento dos requisitos de admissibilidade da peça recursal, assim sintetiza e analisa as alegações do recorrente (fls. 189/198 do vol. 1), **in verbis**:

“II – Mérito

6.Argumento: a peça apresentada traz, inicialmente, considerações a respeito do enquadramento da conduta administrativa do recorrente, dita irregular, pela restritiva interpretação do conteúdo do contrato impugnado, classificado como mero serviço na área de informática e, portanto, distanciado dos conceitos de pesquisa, de ensino, ou de desenvolvimento.

7.Pretende comprovar que, no plano da legalidade estrita, não há qualquer irregularidade no procedimento e que, no plano da razoabilidade, muito menos se haverá o que questionar sobre a eficácia da contratação pelos produtos dela gerados, que representam um enorme avanço para a instituição.

8.Afirma que a desconformidade sustentada por esta Corte repousa na ausência de nexo entre o dispositivo legal (ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional), a natureza da instituição contratada e o

objeto do contrato, bem como na presunção, contida na instrução da Unidade Técnica que subsidiou o Voto, de que o fato de a instituição ter desconstituído a avença anterior (Convênio) e firmado contrato com a mesma instituição representa uma deliberada intenção de burlar a lei. Assegura que este não é o caso, pois na sua vida profissional, voltada para a área de Pesquisa Mineral, sempre teve suas contas aprovadas pelos órgãos de controle e jamais desonrou suas obrigações públicas.

9. Na sequência desenvolve sua defesa, sendo os principais tópicos, os seguintes:

a) a contratação decorreu de indicação da Auditoria Interna da CPRM (doc. 1 – fl. 28/36 do anexo 1), que considerou ilegal a prestação de serviços através de convênio, sugerindo a contratação nos moldes da Lei nº 8.666/93;

b) que todos os aspectos vinculados aos princípios da boa administração, da indisponibilidade dos interesses públicos e da legalidade foram observados na contratação, sendo que as áreas técnicas da Empresa foram consultadas e ainda houve a chancela da Consultoria Jurídica favorável à contratação. Portanto, como pode o gestor ser responsabilizado por acatar pareceres técnicos, inclusive da área jurídica, que extrapolam seu conhecimento ou formação profissional, especialmente quando suas conclusões guardam verossimilhança quanto à existência dos pressupostos de admissibilidade legal do ato administrativo. Traz, para fundamentar a seu entendimento, excerto da obra dos doutrinadores Luiz Alberto Blanchet ‘O Edital à luz da nova lei’, Juruá, 1994, pág. 34, e Fernando Henrique Mendes de Almeida, *in* ‘Os atos administrativos na teoria dos atos jurídicos’, págs. 54 a 56;

c) a empresa contratada durante o período da interação por meio de convênio, demonstrou satisfatório desempenho a ponto de todas as instâncias afins da CPRM haverem solicitado a continuidade da prestação por meio de contrato. Assim, como a natureza dos trabalhos enquadra-se no escopo autorizativo do inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93, houve a contratação usando-se esse dispositivo legal;

d) o ACE responsável pela instrução do processo demonstra não ser especialista em assuntos jurídicos ao desqualificar os serviços como de ensino e pesquisa em razão de o próprio gestor tê-los definido como serviços técnicos especializados. O técnico deixou de considerar o fato de que, não bastasse ter o vocábulo ‘pesquisa’ e, portanto, o conceito funcional voltado para tal tipo de atividade-fim, a CPRM tem a missão institucional de gerar e difundir conhecimento geológico e hidrológico para o desenvolvimento sustentável do Brasil (doc. 8 – fls. 135/183 do anexo 1) e que essa geração de conhecimento constitui também atividade-fim maior e própria razão da existência da CPRM, nos seus campos de atuação institucional. Assim não há como contestar que o mesmo se aplica à Fundação DataBrasil – Ensino e Pesquisa, seja no aspecto óbvio de sua designação institucional, seja no conteúdo do seu Estatuto, seja, ainda, na vinculação à Universidade Cândido Mendes, Instituição Acadêmica voltada para ensino e pesquisa. Portanto, comprovado está o absoluto nexos com o dispositivo legal;

e) quanto a outra parte do nexos exigido (objeto do contrato), destaca que a par dos diversos produtos já mencionados nas instruções anteriores, aquilo que foi gerado pela CPRM em 2002, e continua sendo, com suporte da contratação sob exame, pelo PROGRAMA GIS DO BRASIL, que constitui marco na gestão do conhecimento geológico nacional, cujos mais expressivos produtos menciona às fls. 10/12 do anexo 1, alegando que todos os produtos inéditos e inovadores e vários outros que igualmente resultaram do intenso trabalho de pesquisa do pessoal técnico da CPRM e dos parceiros institucionais, sobretudo da DATABRASIL, estão devidamente registrados no Relatório anual de 2002 da CPRM (exemplar anexo – fls. 135/183 do anexo 1), juntamente com os CD-ROMS de alguns produtos (encarte de CDs dos Mapas Geológicos, Tectônicos e de Recurso Minerais do Brasil a 1:2.500.000 e CD do Mapa Geológico e de Recursos Minerais da Amazônia Brasileira, na escala 1:750.000 – fl. 72 do anexo 1). Esses produtos, por seu elevado conteúdo tecnológico e o seu reconhecimento pela comunidade técnica relacionada, nacional e internacional, constituem prova inequívoca de que a contratação em tela, que muito contribuiu para a sua geração, foi acertada;

f) a confecção dos produtos acima envolveu trabalho e **expertise** próprios das áreas de conhecimento geológico e correlatas e, expressivamente, também, da área de informática, pois não haveria outro caminho para construir-se um banco de dados relacionais, na medida da necessidade das geociências do país, sem o indissociável envolvimento da informática nessa tarefa e não haveria como disponibilizar mapas e informações geológicas em formato moderno, que ampliem a divulgação (CD, DVD, internet) e facilitem a sua utilização pelo usuário final sem a participação da informática. Assim, considerando o indissociável envolvimento da informática em sua geração, não há como se aplicar ao caso entendimento de que se trata de informática não ligada à geração desses produtos e, portanto, não confundível com as atividades descritas na lei, conforme expresso no Voto recorrido;

10.Análise: cabe relevo destacar que, em auditoria realizada na CPRM, constatou-se que os serviços prestados pela empresa DataBrasil Ensino e Pesquisa, contratada por dispensa de licitação com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, eram, basicamente de informática, além de diversos outros que não podem ser classificados como sendo de pesquisa ou desenvolvimento institucional, descritos no dispositivo legal.

11.Os requisitos previstos no normativo que autorizam a contratação sem a realização do devido procedimento licitatório são de duas naturezas, a saber:

a) que a contratada seja instituição nacional sem fins lucrativos, incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, científico ou tecnológico, desde que a pretensa contratada detenha inquestionável reputação técnico-profissional (inciso XIII do art. 24);

b)os serviços contratados devem ser de pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional, coadunando com a área de atuação da entidade contratada, ou seja, a dispensa se dará exclusivamente quando o objeto da contratação estiver relacionado com a pesquisa, o ensino ou o desenvolvimento institucional para as quais tenha sido criada a entidade contratada (entendimento doutrinário e jurisprudencial);

12.O requisito secundário não leva em consideração o interesse da contratante, como é a regra geral do procedimento licitatório, mas sim, e excepcionalmente, o interesse da contratada, ou seja, é uma oportunidade oferecida pela Lei de Licitações que permite a sobrevivência de instituições que desenvolvem trabalhos de relevante importância ao progresso do País, desde que sejam fielmente observados os requisitos legais.

13.Assim, no presente caso verificou-se que os requisitos da letra 'a' acima e o requisito excepcional do item 12, foram comprovados, pois, de fato, a Fundação DataBrasil se enquadra nessa definição e é inegável que depende do aporte de recursos públicos para dar continuidade as suas atividades que são de relevante interesse para o País.

14.Já no que tange ao requisito de letra 'b', há que se destacar que a lista de serviços exemplificados pelo gestor às fls. 47/48 do volume principal foram classificados pela 1ª Secex como serviços técnicos na área de geologia e de geoprocessamento, no entanto, não se enquadram como de pesquisa ou ensino. São serviços desenvolvidos pela própria CPRM no cumprimento das suas atribuições, razão pela qual a prestação desses serviços por instituição contratada não passaria, na verdade, de simples alocação de pessoal da entidade para prestar serviços que seriam de atribuição de profissionais da própria entidade contratante.

15.Quanto ao argumento contido no item 9-f, de que houve melhoria nos produtos finais da contratante, é mais que evidente que o incremento de profissionais, tecnologia de gerenciamento e melhoria no sistema informatizado proporcionam melhoria na qualidade e quantidade de serviços produzidos, mas essa melhoria não necessariamente afasta a irregularidade da contratação.

16.Argumento: defende, na seqüência, a conveniência e oportunidade da contratação, alegando que não se observa no ato administrativo impugnado qualquer ausência de forma e conteúdo que lhe macule o mérito, enquadrando-se, portanto, dentro do espaço da liberdade conferida pela lei ao administrador, para decidir segundo uma estimativa da situação e o critério de conveniência e oportunidade, não havendo como classificá-lo, como ilegal, vez que nenhum dispositivo da Lei de Licitações foi agredido, descumprido ou desprezado pela administração contratante, pelo que não se pode vislumbrar a plausibilidade da incidência da penalidade aplicada ao gestor. Cita, na sua análise, as lições de Carlos Maximiliano e Edward Campbell Black, ex-Ministro da Suprema Corte dos EUA, a respeito da interpretação das normas.

17.Assegura, à fl. 15 do anexo 1, que 'a sua conduta punível consiste na desobediência consciente das normas da 'boa administração' e que, inversamente, se a conduta não pode ser caracterizada como ilegal, não há pertinência para a aplicação da penalidade, porque a interpretação do ato ou da conduta do agente não estaria em conformidade com o espírito da norma jurídica, tampouco com o de seus autores.' (grifo do original).

18.Análise: quanto ao argumento acima, vale ressaltar, inicialmente, que o juízo discricionário deve sempre ser expandido dentro dos limites legais, ou seja, tal margem de liberdade conferida ao administrador estará sempre delineada pelas normas jurídicas, visto que não se trata de arbitrariedade. Verifica-se, pois, que não se pode afirmar a existência de um ato discricionário na sua totalidade, visto que o administrador nunca desfrutava de uma liberdade total, havendo sempre a inevitável vinculação quanto ao fim público e à competência.

19.Sabe-se que o administrador trabalha rotineiramente com conceitos legais indeterminados e, portanto, sujeito ao juízo de oportunidade e conveniência. Assim, para afastar essa possibilidade, à discricionariedade são impostos vários limites, quais sejam: a submissão à norma legal; ao sopesamento dos princípios do Direito Administrativo; e também à percepção da verdadeira intenção do legislador quando da formulação legal de conceitos abstratos (neste caso, nem sempre havendo discricionariedade, haja vista que os conceitos, por mais

abstratos que sejam, apresentam algum conteúdo determinável quando do confronto com o motivo fático).

20. Assim, foi observado, durante a instrução deste processo, que houve extrapolação do limite da discricionariedade conferida, ou seja, o legislador possibilitou ao administrador promover, em quase todos os casos de dispensa, a licitação se assim entender conveniente, embora lhe tenha permitido a contratação direta. Agir além desse permissivo é afrontar o princípio da legalidade, pois a licitação é, por força da Constituição Federal, a forma impositiva de seleção dos futuros contratados, e tem por objetivo fundamental a garantia do princípio da isonomia. A lei infraconstitucional só pode permitir ao Administrador Público afastar-se do procedimento licitatório quando buscar harmonizar o princípio da isonomia com outro tão intensamente relevante quanto esse, e esses princípios estão presentes nas regras de exceção previstas no art. 24 da Lei nº 8.666/93 e, como regras de exceção, só devem ser interpretadas restritivamente.

21. Argumento: alega que licitar é a regra para as contratações administrativas, no entanto, o próprio Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos disciplina as condições para a adoção das regras de exceção que consubstanciam hipóteses em que a instauração de procedimentos licitatórios é dispensável ou que, por circunstâncias constatáveis de ausência de competitividade, tornam o procedimento inexigível.

22. Na sequência faz comentários a respeito do conceito de licitação dispensável, concluindo que, na subsunção da norma legal, abstratamente prevista, ao caso concreto, pode surgir a hipótese em que seja conveniente para o administrador utilizar-se da regra de exceção, sem que cometa ilegalidade e que foi esse o procedimento adotado no caso **in** concreto que não é orientado exclusivamente pelo princípio da vantajosidade financeira. Deve-se inferir que a hipótese do art. 24, XIII, envolve preconização de incentivo à assunção pelas organizações da sociedade civil de atribuições cometidas ao aparato estatal, tais como fomento ao desenvolvimento de instituições de interesse público, de cunho estatal. Assim, a contratação da DATABRASIL seria o caminho legítimo para buscar a satisfação da necessidade da CPRM e, mais, que nessa decisão estava implícito o exercício da discricionariedade administrativa. Cita lição dos doutrinadores Celso Antônio Bandeira de Mello **in** ‘Discricionariedade administrativa e controle judicial’, RDP 32/20 e Vladimir da Rocha França **in** ‘Eficiência Administrativa na Constituição Federal’, JAN, nº 10/02, bem como Saiñz Moreno **in** ‘**Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa**’, pág. 165, a respeito da interpretação puramente literal das normas.

23. Diante de seu argumento, assegura que a Unidade Técnica desta Corte, ao analisar a contratação hostilizada e considerá-la irregular, olvidou-se de fazê-lo à luz do princípio da eficiência, relevante para a escolha discricionária, como é a contratação direta com dispensa de licitação. Mesmo o Relatório e o Voto condutores da decisão trouxeram indagação sobre a efetividade e a eficácia da contratação para atendimento do interesse público subjacente a ela. Toda a motivação para a prolação da decisão final está calçada na ausência de nexo entre a finalidade da instituição contratada e a necessidade administrativa, assim como na inserção no escopo da contratação de serviços internos da CPRM, que, segundo se deduz do arrazoado decisório, não foram considerados como serviços condizentes com a finalidade da contratação.

24. Acrescenta que não se pode inferir da literalidade do art. 24, XIII, que as ações contratadas com as instituições que indica só possam enquadrar-se nas atividades finalísticas da contratante, se para melhoria dessas atividades se tiver que recorrer a tais Instituições para otimizar os meios ou atividades que servem de esteio à finalidade do ente contratante. Não há, portanto, porque restringir onde a lei não o faz. Cita Miguel Reale em ‘Da interpretação do Direito Administrativo’, pág. 340, Antônio Carlos Cintra do Amaral em ‘A respeito da interpretação literal das normas jurídicas’, CELC, jun/01, e novamente Carlos Maximiliano.

25. Análise: aqui há três questões: a primeira é que a norma que admite a contratação sem licitação está inserida no art. 24. Esse dispositivo abre exceção à regra da licitação e, como tal deve ter interpretação de forma estrita. É regra de hermenêutica secular que norma que abre exceção interpreta-se estritamente. A segunda, é que, no caso, deve-se voltar os olhos à jurisprudência desta Corte que é pacífica ao afirmar que a contratação com dispensa de licitação de instituição sem fins lucrativos, com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto a ser contratado, além de comprovada razoabilidade do preço cotado (Decisões Plenárias 881/1997, 830/98, 346/99, 908/99, 30/2000, 1.067/2001, 1.101/2002 e Acórdãos 409/2001-2ª Câmara e 511/2003-1ª Câmara), conforme já constou no Acórdão atacado, além da observância do conteúdo do Enunciado nº 222 da Súmula de Jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que dispõe: ‘As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados,

do Distrito Federal e dos Municípios'. A terceira, diz respeito às ações contratadas com a instituição que indica, sob o argumento que essa possa enquadrar-se nas atividades finalísticas da contratante, visando a melhoria dessas atividades. A norma determina que estará obrigada a promover a licitação, quando o critério de escolha do fornecedor ou executante não puder ser demonstrado sem ofensa ao princípio da moralidade e da impessoalidade. É esse estreito limite que paira entre o atendimento de todos os requisitos estabelecidos em cada uma das hipóteses de dispensa e a prevalência do dever de licitar.

26. Logo, o argumento do recorrente mais se adequaria ao conceito de inviabilidade de licitação e não de dispensa. Mais adequado seria que a justificativa da escolha do contratado (q. cfr. o art. 26, parágrafo único, II) tivesse relação com a capacidade da instituição e o objeto do contrato e a fundamentação seria contratação direta por inexigibilidade, conforme expressamente estabelece o art. 25. Não se pode criar, pela via doutrinária, palavras que não existem na lei.

27. Por fim, vale ressaltar quanto ao argumento de que a contratação nesses moldes não deve se pautar exclusivamente pelo princípio da vantajosidade financeira que, mesmo nessa situação, a contratação não poderá ofender o princípio da isonomia. Existindo diversas instituições em situação semelhante, caberá a licitação para selecionar aquela que apresente a melhor proposta – ainda que essa proposta deva ser avaliada segundo critérios diversos ao de menor preço.

28. Argumento: ressalta, mais uma vez, que a instituição contratada possui reconhecida capacitação operacional e grande experiência na realização de projetos e trabalhos de natureza semelhante aos constantes do objeto contratual, o que possibilita exatidão, alto nível, informações e responsabilidade pelo resultado final dos produtos, dentro dos padrões de rigor necessários à perfeita confiabilidade dos produtos gerados e divulgados.

29. Transcreve o escopo do contrato, defendendo que o nexa entre o seu objeto e a finalidade da instituição contratada está previsto nas alíneas 'b', 'c', e 'e' do art. 2º do estatuto da DataBrasil, salvo a adoção de interpretação literal tanto do dispositivo quanto do Estatuto da Contratada, que exigiria a existência de objeto específico neste último, como a inclusão de palavras como 'desenvolvimento institucional' ou 'atividade na área de geologia' ou 'geoprocessamento', não pode prosperar a decisão da qual se pede o reexame, porque, efetivamente, os produtos apresentados pela Contratada contribuíram para a otimização dos serviços e das atividades finalísticas da CPRM e, portanto, houve, atendimento ao princípio da eficiência com a contratação.

30. Análise: em momento algum esta Corte de Contas questionou a capacidade técnica da empresa contratada, pelo contrário, reconheceu e elogiou essa característica. No entanto, é mister que o objeto do contrato a ser executado esteja fartamente demonstrado e seja efetivamente relacionado com as áreas de pesquisa, de ensino ou de desenvolvimento institucional, aí residindo o núcleo da hipótese de dispensabilidade. O requisito 'desenvolvimento institucional' previsto no normativo também deve ser interpretado restritivamente, não podendo ser entendido como qualquer atividade que promova melhoria no desempenho das organizações.

31. Argumento: discorda da motivação do Acórdão, referente à suposta agressão ao princípio da legalidade, por duas razões: a uma, porque a lei autoriza a opção pela dispensa da licitação, pois, no caso concreto, há nexa entre o objeto da contratação e a finalidade social da instituição contratada, pois a mesma não tem fins lucrativos e é de inquestionável reputação técnica, além do que, houve pareceres técnicos e jurídicos no âmbito da CPRM favoráveis à contratação. A duas, porque os trabalhos realizados guardavam entre si pertinência técnica, portanto, não pode a contratação ser caracterizada como 'guarda chuva' como menciona a instrução técnica que subsidiou a decisão. Tratou-se de albergar nos mesmos contratos, pela pertinência, as ações que representam melhoria das atividades finalísticas da CPRM e as atividades que dariam suporte para o desenvolvimento da primeira.

32. Análise: a questão inicial deste item já foi tratada nos itens precedentes. No que tange ao contido na parte final do argumento, cabe assegurar que fazer um contrato tipo 'guarda-chuva' entre a entidade pública e uma fundação, de tal modo que tudo o que o primeiro necessite seja realizado pelo segundo porque o objeto é indeterminado, é manifesta burla ao princípio da licitação (art. 7º, § 4º, c/c o § 9º). Assim, como no caso **in** concreto há sobejas razões de ordem objetiva para a Unidade Técnica ter caracterizado o contrato sob análise como sendo 'guarda chuva', pois a equipe de auditoria constatou que os serviços prestados pela DataBrasil são muito variados, tendo sido observada a realização de muitas outras atividades não listadas pelo gestor na relação acostada às fls. 48/49 do vol. principal, dentre elas a equipe citou: o gerenciamento de bases de dados bibliográficos institucionais (fl. 30); suporte em atividades **help-desk** com instalação e configuração de pontos de rede (fl. 30); análise das rotinas em vigor com vistas a proposição de atualização de normativos internos (fl. 32); levantamento de normas e instruções internas referentes a recursos humanos (fl. 32) e diagramação e

editoração do Relatório Anual 2000 da CPRM (fl. 31), há o perfeito enquadramento da situação ao conceito ora questionado.

33.Evidente que esta prática caracteriza, de fato, a falta de definição precisa do objeto, o que fere o disposto no art. 55, inciso I, da Lei nº 8.666/93. Essa questão é defendida pelo administrativista Marçal Justen Filho em sua obra ‘Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos’, 8ª edição, SP, pág. 507, **in verbis**:

‘O objeto do contrato é seu núcleo. Consiste nas prestações que as partes se obrigam a realizar. O objeto imediato do contrato administrativo é a conduta humana (consistente em dar, fazer, ou não fazer). O objeto mediato do contrato administrativo é o bem jurídico sobre o qual versa a prestação de dar, fazer ou não fazer. O ato convocatório, ao definir o ‘objeto da licitação’, estabelece uma delimitação geral e precisa do ‘objeto do contrato (...)’.

e mais adiante, na mesma página:

‘(...) Todos os dados característicos e identificadores do objeto mediato deverão ser indicados (...)’

34.Quanto à obrigatoriedade de definição dos quantitativos referentes ao objeto, a Lei nº 8.666/93, principalmente na fase de licitação, assim dispõe:

‘Art. 7º (...)’

§ 2º As obras e serviços somente poderão ser licitados quando:

I – houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

(...)

§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

(...)

‘Art. 40. O edital (...) indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I – objeto da licitação, em descrição sucinta e clara’.

35.Especialmente no que se refere à definição clara do objeto é conveniente comentar que, além de restar caracterizada uma infração à norma legal, representa, ainda, um dificultador para o acompanhamento e controle da execução dos contratos, tanto pelos órgãos de controle interno, quanto externos, não havendo como ser considerado o argumento do recorrente.

36.Argumento: afirma que a proposta da contratada atendeu os objetivos almejados pela CPRM. A economicidade que a contratação proporcionou, em comparação aos valores praticados no mercado, por empresa do setor privado, aliado ao fato de que tais serviços constituem apoio indispensável à execução de projetos e programas de responsabilidade da CPRM, demonstraram que a contratação não padece de qualquer vício.

37.A necessidade da contratação, tendo em vista a elevada capacidade técnica da DataBrasil restou sobejamente demonstrada nos autos. A excelência dos produtos gerados também restou demonstrada, bem como a capacidade para executar com perfeição e esmero os serviços, o que trouxe um ganho inestimável para o corpo técnico da CPRM, em razão da interação com especialistas externos.

38.Da mesma forma, acredita que houve ganho para a própria CPRM, em razão da potencialização dos seus recursos técnicos e pela otimização quantitativa e qualitativa de sua missão institucional, na medida em que propiciou destacada provocação e divulgação de conhecimentos geológicos, hidrológicos e ambiental de alto padrão de qualidade, sendo de relevante importância para o público alvo dos produtos da CPRM, que passou a receber informações e conhecimento em formato que facilita o seu uso e subsidia a tomada de decisão decorrente desse uso.

39.Análise: como já colocado em itens precedentes, a capacidade e desempenho técnico da entidade contratada não foi questionado por esta Corte. Por outro lado, o ganho de eficiência registrado pelo recorrente não obrigatoriamente ocorreu por ser essa entidade a prestadora dos serviços contratados. Haveria a possibilidade de qualquer outra empresa realizar os mesmos serviços e proporcionar, de igual forma, o ganho de eficiência alcançado, desde que fossem os serviços adequadamente definidos no objeto de um procedimento licitatório.

40.Pedido: Assim, ante tudo que expôs, requer que seja considerado regular o procedimento e, se assim não entender este Tribunal, que atente para o princípio da proporcionalidade da sanção, pelo qual a análise

global e contextualizada do comportamento administrativo e a verificação do grau de reprovação da conduta é que deve nortear a aplicação da multa a ser imposta.

41. Propugna, por fim, pela análise do parecer da lavra do Dr. Luiz Otávio Gallotti, emitido sobre situação análoga ocorrida na Fundação Getúlio Vargas.

42. Análise: a multa aplicada ao recorrente, fundamentada no art. 43, inciso II, parágrafo único c/c o art. 58, III, da Lei nº 8.443/92, ocorreu em razão de terem sido rejeitadas as justificativas apresentadas para a irregularidade apontada por equipe de auditoria desta Corte, sendo que o art. 58 traz no seu **caput** o valor máximo da multa a ser aplicada. A gradação a ser seguida pelo relator ou pelo Tribunal para aplicação da multa está prevista hoje no art. 268 e seus incisos do Regimento Interno aprovado pela Resolução nº 155/2002.

43. Considerando que no caso ora analisado existe a previsão de que tal multa pode variar entre 5 a 100% do valor constante no caput do art. 58 mencionado (inciso III, do art. 268, do RI/TCU), depreende-se que o valor da multa aplicada discricionariamente, de acordo com o juízo do Relator, está situada dentro do intervalo definido na norma.

44. Assim, não há como dar provimento ao recorrente quanto a este item, visto que não há qualquer irregularidade no valor da multa, pois a mesma surgiu do juízo de valor formado em relação ao caso pelo Ministro-Relator **a quo**, sendo que poderá ser revista pelo juízo **ad quem**, também a seu critério.

45. Quanto ao documento juntado pelo recorrente depreende-se não ter sido o mesmo capaz de alterar o entendimento desenvolvido na instrução retro.”

5. Ao final, a unidade técnica propõe, em pareceres uniformes (fls. 198/199 do vol. 1), que o recurso seja conhecido, para, no mérito, negar-lhe provimento, dando-se ciência ao recorrente da decisão que vier a ser adotada pelo Tribunal.

6. O Ministério Público junto ao TCU, ouvido por iniciativa deste Relator, manifesta-se, no essencial, nos seguintes termos (fls. 201/203 do vol. 1):

“Consoante farta jurisprudência da Corte de Contas, mencionada no voto condutor do acórdão recorrido, a contratação por dispensa de licitação, com base no artigo 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666/1993, somente pode ser justificada quando ‘houver nexo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto a ser contratado, além de comprovada razoabilidade do preço cotado’ (fl. 153 – v.p.). No caso em tela, conforme demonstrado em minuciosa análise efetuada pela Serur (fls. 188/199), em que pesem os esclarecimentos quanto à capacidade da fundação contratada, resta injustificada a inclusão no contrato de serviços que não guardam relação com atividades de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional. Não há reparos a fazer, portanto, no tocante à constatação de que, à luz da exegese revelada pelo TCU, a contratação direta não encontrou no artigo referenciado o indispensável amparo. Assim, entendemos devam permanecer sem alteração as determinações preventivas emanadas do item 9.4 do Acórdão n.º 1.549/2003 - TCU - Plenário. Não obstante, cabe tecer algumas considerações sobre a sanção aplicada ao gestor.

Inicialmente, não nos parece suficientemente comprovado que o contrato tenha sido utilizado como uma espécie de ‘guarda-chuva’, que serviria a atender a qualquer necessidade da empresa.

Como anotado no item 32 da instrução da Serur (fls. 195/196), na proposta às fls. 28/33 – v.p. realmente constam, nos quadros de detalhamento das atividades a desenvolver no âmbito do contrato, a previsão para a prestação de serviços de:

‘gerenciamento de bases de dados bibliográficos institucionais (fl. 30); suporte em atividades help-desk com instalação e configuração de pontos de rede (fl. 30); análise das rotinas em vigor com vistas a proposição de atualização de normativos internos (fl. 32); levantamento de normas e instruções internas referentes a recursos humanos (fl. 32) e diagramação e editoração do Relatório Anual 2000 da CPRM (fl. 31)’

Não se pode olvidar, contudo, que a mesma proposta apresenta tais atividades como itens de projetos maiores, por eles englobados, não se podendo disso inferir que houve autorização para a contratação indiscriminada de mão-de-obra terceirizada. Ressalte-se que as denominações dos cargos elencados na planilha às fls. 26/27 – v.p. são compatíveis com as exigências dos projetos e não foi apresentado parâmetro objetivo que demonstre nelas estar previsto excesso de quantitativo passível de ser deslocado para ações não contempladas na proposta.

Por outro lado, a punibilidade de uma falta deve ser ponderada não apenas pelo objetivo descumprimento da norma jurídica, mas também ser sopesada por elementos que permitam deduzir conduta dolosa ou culposa do agente. Esses fatores não são estranhos aos julgamentos proferidos pelo TCU que, muitas vezes, decidiu, ante à ausência de má-fé, não aplicar multa a responsáveis em cuja gestão, todavia, fora verificada situação não conforme aos ditames da Lei de Licitações. Exemplos dessa postura podem ser encontrados nos próprios

acórdãos e decisões lançados como precedentes úteis à elucidação do caso ora em exame. Com efeito, nas Decisões Plenárias 881/1997; 830/98, 346/99; 30/2000; 150/2000; 1.067/2001; 1.101/2002 e no Acórdão 511/2003 - Primeira Câmara não houve cominação de pena pecuniária. Quanto ao Acórdão 409/2001 – 2ª Câmara, foi ele tornado insubsistente pelo Acórdão 1.692/2003 – 2ª Câmara, resultando, inclusive, na elisão da multa, por proposta do Exmo. Guilherme Palmeira, que assim se posicionou:

‘Diante de todos os elementos integrantes dos autos, não me pareceu de todo desarrazoada a argumentação oferecida pelos recorrentes, o que me leva a concluir que não houve má-fé nos procedimentos inquinados. Nesse sentido, a multa aplicada aos Srs. Crésio de Matos Rolim e Raul Christiano de Sanson Portella afigura-se-me de rigor excessivo, sendo, no meu entender, plenamente adequadas para sanear as ocorrências apontadas nos autos as determinações já exaradas na Decisão nº 154/2001 – 2ª Câmara, mencionada no Relatório que antecede este Voto.

A propósito, esse entendimento está consentâneo com outras deliberações desta Corte prolatadas em processos em que se verificou o enquadramento inadequado do art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, podendo ser citadas as Decisões nº s 30/2000 – Plenário e 1.101/2002 – Plenário, essa última referente a contrato similar da FUB celebrado com o Tribunal Superior Eleitoral, mencionado por um dos recorrentes’

Merece também ser destacado o voto do Exmo. Ministro Humberto Guimarães Souto que antecedeu o Acórdão n.º 1.349/2003 – Primeira Câmara, proferido na Sessão de 24/6/2003, no qual consta:

‘Com relação à aplicação de multa aos responsáveis, também acompanho o Órgão Instrutivo, que entendeu desnecessária a medida, ante a inexistência de má-fé e a ausência de prejuízo. Apenas entendo que, com o objetivo de prevenir falha da mesma natureza futuramente, deve ser expedida determinação à Universidade para que se limite a efetuar contratações com dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93 quando, comprovadamente, houver nexo entre esse dispositivo, a natureza da instituição contratada e o objeto contratual, este necessariamente relativo a ensino, pesquisa ou a desenvolvimento institucional, o que não é o caso de serviços de limpeza e conservação. Associe-se à referida determinação a advertência de que a inobservância ao seu conteúdo, em situações semelhantes, acarretará ao responsável a sanção prevista no inciso II do art. 58 da Lei nº 8.443/92’.

No caso tratado neste processo, o Sr. Umberto Raimundo Costa juntou novos elementos para comprovar que a assinatura do contrato seguiu orientações da auditoria interna e da consultoria jurídica da empresa, visando atender à Lei n.º 8.666/1993. Não decidiu o gestor ao arrepio dos pareceres desses órgãos, ao contrário, procurou segui-los, nisso encontramos razões para reconhecer a boa-fé no cometimento da falha.

No relatório de auditoria n.º 001/2002 (fls. 28/36) alertou-se para que um termo de convênio não seria o instrumento adequado para contemplar a prestação de serviços da Fundação DataBrasil Ensino e Pesquisa à CPRM e recomendou-se a ‘contratação nos moldes da Lei nº 8.666/93’. Logo em seguida, o Diretor-Presidente adotou providências para que fosse rescindido o convênio até então em vigor e efetuada uma análise das ‘condições e da viabilidade de contratação na forma da Lei n.º 8.666/93’ (fl. 37). Posteriormente, foi a consultoria jurídica da CPRM, no parecer às fls. 42/46, que sustentou ‘ser possível a contratação almejada (...) independente de licitação pública, mercê do estatuído no artigo 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666/93’. Só então foi autorizada a ‘adoção das providências para celebração do contrato (fl. 47), sendo que, antes da assinatura, em 29/8/2002 (fls. 55/61), houve a aprovação do ato pela Diretoria da empresa (fl. 50) e aprovação da minuta pela consultoria jurídica (fls. 53/54).

Bem é verdade que o parecer da consultoria jurídica apenas considerou a qualificação da fundação, esse aspecto, porém, reflete erro escusável na compreensão da lei, dado que a necessidade de ser observado o nexo entre o objeto do contrato e as finalidades estatutárias da contratada não decorre de disposição expressa e inequívoca da lei, mas de interpretação sistemática declarada pelo TCU, com base nos princípios de hermenêutica jurídica e de condução da Administração Pública.”

7. Ao final, o representante do **Parquet**, Dr. Lucas Rocha Furtado, dissente da proposta da unidade técnica e propõe o conhecimento do Pedido de Reexame, para, no mérito dar-lhe provimento parcial, tornando insubsistente o item 9.2 do Acórdão n.º 1.549/2003 – TCU – Plenário, dando ciência ao recorrente da decisão que sobrevier.

É o Relatório.

VOTO

Inicialmente, ressalte-se que o Pedido de Reexame apresentado pelo Sr. Umberto Raimundo Costa deve ser conhecido, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 48 c/c o art. 33 da Lei n. 8.443/1992.

2.No tocante ao mérito, conforme visto no Relatório precedente, a questão principal tratada nestes autos refere-se à licitude da dispensa de licitação efetivada pela Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM para a contratação da instituição Databrasil Ensino e Pesquisa, fundamentada no art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993.

3.Nesse sentido, o recorrente insurge-se exatamente contra o entendimento firmado por esta Corte no acórdão condenatório, de que os serviços contratados não se incluíam entre os de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional, ao contrário, consubstanciavam atividades bastante diversas, ‘contemplando as áreas de geologia e geoprocessamento, informática e gestão interna da empresa’ (excerto do Voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues – fl. 153).

4.Em seu expediente recursal, o responsável procura demonstrar que os fatos objeto desta Representação teriam sido insuficientemente analisados pelo Tribunal e que os ‘conteúdos fático e jurídico que serviram de esteio ao decisório não guardam (...) respeito aos princípios hermenêuticos correntes, calcados não na literalidade do conteúdo normativo, mas no sentido da norma’.

5.Na tentativa de demonstrar a legalidade de sua conduta, o ex-dirigente alega, em apertada síntese, que:

5.1 – o ato administrativo por ele exarado revestiu-se de todas as formalidades pertinentes;

5.2 – a natureza dos trabalhos prestados pela instituição contratada enquadra-se no escopo da pesquisa e do desenvolvimento institucional, nos moldes descritos no permissivo legal que ampara a dispensa de licitação em questão;

5.3 – ‘considerando a incontestável circunscrição da natureza dos produtos aos domínios da pesquisa, bem assim o indissociável envolvimento da informática em sua geração, não há como se aplicar ao caso o entendimento de que se trata aqui de informática não ligada à geração desses mesmos produtos e, portanto, não confundível com atividades de (...) pesquisa’;

5.4 – os produtos elaborados pela CPRM, de elevado conteúdo tecnológico, para cuja geração em muito contribuiu a Databrasil Ensino e Pesquisa, constituem prova inequívoca de a contratação foi acertada;

5.5 – a contratação da instituição em comento era o caminho legítimo para buscar a satisfação da necessidade da CPRM e tal decisão encontrava-se no âmbito do exercício do poder discricionário do administrador;

5.6 – o julgamento deste TCU olvidou-se de analisar a contratação em comento à luz do princípio da eficiência;

5.7 – ‘não se pode inferir da literalidade do art. 24, XIII, que as ações contratadas com as instituições que indica só possam enquadrar-se nas atividades finalísticas da Contratante, se para a melhoria dessas atividades se tiver que recorrer a tais Instituições para otimizar os meios ou as atividades que servem de esteio à finalidade do ente Contratante’.

6.Compulsando os autos, verifica-se que o contrato em tela foi firmado em substituição a um convênio anteriormente celebrado com a mesma instituição, tendo por objeto ‘serviços técnicos de consultoria, visando o desenvolvimento de pesquisas e trabalhos para a geração e desenvolvimento de sistemas, produtos e aplicativos, bem como a implantação de projeto/programas, na área de tecnologia de informação e O & M’ (fls. 05/08 e 11/12).

7.Mais adiante, tem-se que as atividades desenvolvidas em razão desse contrato compreendiam os seguintes projetos (fls. 29/33):

7.1Projeto 2.1: Bases de dados institucionais;

7.2 Projeto 2.2: Sistema de divulgação de produtos digitais;

7.3 Projeto 2.3: Reestruturação e modernização administrativa.

8.Por sua vez, não bastasse o conteúdo genérico do objeto dos serviços acima contratados, tem-se que na discriminação desses projetos aparecem atividades como as de ‘suporte em atividades de **help-desk** e instalação e configuração de pontos de rede’; digitalização e editoração de textos; diagramação e editoração de relatórios; análise de rotinas para a atualização de instrumentos normativos; dentre tantas outras que, a meu ver, não podem ser compreendidas como inseridas nos conceitos de ‘ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional’, constantes do inciso XIII do art. 24 da Lei de Licitações, de modo a respaldar a dispensa de licitação em questão.

9.Nessa linha, é importante lembrar que a dispensa de licitação com fulcro no aludido dispositivo legal, consoante bem assentou o Ministro Walton Alencar Rodrigues no Voto condutor do Acórdão ora recorrido, ‘somente é admitida nas hipóteses em que houver nexo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto a ser contratado, além de comprovada razoabilidade do preço cotado’.

10.No caso em apreço, não é possível vislumbrar o aludido nexo entre a natureza da instituição e o objeto do contrato, eis que previstas, majoritariamente, atividades de informática e tecnologia da informação, passíveis de serem licitadas, além de outras funções de apoio operacional e de consultoria, não associadas, de fato, ao ensino, à pesquisa e ao desenvolvimento institucional.

11.Ademais, é vasta a jurisprudência do TCU exigindo que o objeto do contrato guarde íntima correspondência com o ensino, a pesquisa ou o desenvolvimento institucional. A propósito, reproduzo trecho do Voto do Ministro Guilherme Palmeira em que essa questão foi abordada com peculiar clareza (TC 018.743/1996-0 – Decisão n. 908/1999 – TCU – Plenário):

‘17. Ocorre, todavia, que a referida Fundação contratante utilizou indevidamente uma das hipóteses do instituto da dispensa de licitação (inciso XIII do art. 24), porquanto restou configurado nos autos que a maior parte dos contratos e aditivos celebrados pela FRP com a FUNDEP tinham por objetivo a prestação de serviços que na essência correspondiam a realização das próprias atividades típicas e regulares de uma emissora de televisão como a TV Educativa, administrada pela FRP, havendo, por conseguinte, um desvirtuamento das finalidades colimadas pelo aludido dispositivo legal.

18. Ademais, verificou-se nos referidos contratos a existência de objetos vagos ou que não satisfaziam plenamente os requisitos exigidos pela Lei de Licitações (inciso XIII do art. 24), vez que boa parte destes não se relacionavam diretamente com pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional, o que não lhes permitia, portanto, serem celebrados com o privilégio da dispensa de licitação.

(...)

22. Enfim, **a contratação direta com base no art. 24, XIII, da Lei de Licitações para ser considerada regular não basta que a instituição contratada preencha os requisitos contidos no citado dispositivo legal, ou seja, ser brasileira, não possuir fins lucrativos, deter inquestionável reputação ético-profissional e ter como objetivo estatutário ou regimental a pesquisa, o ensino ou o desenvolvimento institucional, há de observar também que o objeto do correspondente contrato guarde estreita correlação com o ensino, a pesquisa ou o desenvolvimento institucional além de deter reputação ético-profissional na específica área para a qual está sendo contratada.**’ (grifos não constam do original)

12.Desse modo, considero não ter restado comprovada a adequação da contratação da Databrasil Ensino e Pesquisa ao que estabelecido no comando do art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993.

13.Não obstante, entendo necessário fazer algumas considerações a respeito da imputação da multa ao ex-Gestor.

14.Conforme assinalou o MP/TCU, as decisões utilizadas como paradigma no Acórdão condenatório (Decisões Plenárias 881/1997; 830/98, 346/99; 30/2000; 150/2000; 1.067/2001; 1.101/2002 e Acórdãos 409/2001 - Segunda Câmara; e 511/2003 - Primeira Câmara), à exceção do Acórdão n. 409/2001 – TCU – 2ª Câmara, não aplicavam multa aos responsáveis por falhas idênticas à ora tratada. Naqueles casos, limitou-se o Tribunal, em sua maioria, a expedir determinações ao órgão e a proceder à juntada dos autos às correspondentes contas, providências essas que, diga-se de passagem, também foram adotadas neste feito.

15.Aliás, o único dos precedentes acima citados em que se multou o responsável pela dispensa indevida foi o mencionado Acórdão n. 409/2001 – 2ª Câmara, o qual, todavia, mister reconhecer, foi tornado insubsistente por meio do Acórdão n. 1.692/2003 – 2ª Câmara (TC 011.244/1999-2).

16.Naquele **decisum** (Acórdão n. 1.692/2003 – 2ª Câmara), o Ministro-Relator Guilherme Palmeira defendeu a necessidade de que os serviços de recepção e atendimento no âmbito do INSS fossem licitados, não se lhes aplicando a hipótese de dispensa prevista no já mencionado art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993. No entanto, Sua Excelência identificou a presença de circunstâncias atenuantes que denotariam a inexistência de má-fé dos responsáveis e que justificariam a insubsistência da multa, bem como ressaltou ser essa medida consentânea com a jurisprudência desta Casa, conforme se pode depreender do excerto do Voto condutor do mencionado Acórdão reproduzido no Relatório precedente.

17.Analisando questão semelhante à deste feito, o Ministro Humberto Souto entendeu que a inexistência de má-fé e a ausência de prejuízo justificariam, para a ocorrência dessa espécie, a não-aplicação de multa (Acórdão n. 1.349/2003 – TCU – 1ª Câmara).

18.Voltando ao caso **sub examine**, creio também existirem elementos neste processo que atenuam a conduta do responsável, demonstrando não ter ele agido com má-fé ou com a intenção deliberada de burlar o diploma licitatório, conforme bem ponderou o Parecer do ilustre Procurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado.

19.Com efeito, tem-se que o Sr. Umberto Raimundo Costa, em um primeiro momento, tão logo tomou ciência do Relatório da Auditoria Interna da entidade, em 17/05/2002, informando sobre a irregularidade atinente à existência do Convênio com a Databrasil Ensino e Pesquisa, expediu o Memorando n. 014/PR-Sede/02, de 23/05/2002, endereçado ao Diretor de Administração e Finanças, determinando-lhe a adoção de providências cabíveis para a rescisão imediata do referido ajuste, bem como para ‘proceder a uma análise das condições e da viabilidade de contratação na forma da Lei n. 8.666/93’.

20.Como se pode ver, não houve na atuação do Gestor da CPRM maiores delongas no sentido de postergar a adoção das medidas que eram então necessárias (rescisão do Convênio) e, conseqüentemente, de manter a continuidade do ajuste com a instituição em tela.

21.Outrossim, não se pode dizer que ele tentou evitar que a contratação daqueles serviços fosse feita sem a observância das regras impostas pela Lei de Licitações, pois determinou expressamente a realização de estudos nesse sentido.

22.Aliás, em cumprimento a suas determinações, a entidade encaminhou, já em 04/06/2002, missiva à Databrasil Ensino e Pesquisa comunicando a ruptura do Convênio em 30 dias, nos termos de sua cláusula Décima-Primeira (fl. 38 do vol. 1).

23.Por outro lado, vale notar que a posterior contratação da instituição em tela para a prestação dos serviços técnicos de consultoria mediante dispensa de licitação foi precedida de pareceres favoráveis de todos os setores da entidade responsáveis pela sua análise, inclusive do setor jurídico (fls. 42/46 e do vol. 1). Ademais, foi ela também aprovada pelos titulares de todas as diretorias da CPRM, pelas chefias de departamento envolvidas e pela Consultoria Jurídica da entidade (fls. 51/52 do vol. 1).

24.Diante desse contexto, e tendo em vista a jurisprudência desta Corte, considero a aplicação de multa medida de excessivo rigor, incompatível, no caso em concreto, com a conduta e com o grau de culpabilidade do responsável, razão pela qual concordo com análise empreendida pelo **Parquet** junto a esta Corte, manifestando-me, desse modo, pelo provimento parcial do presente recurso, para fins de exclusão da multa aplicada.

Com essas considerações, acolho o parecer do MP/TCU e voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala de Sessões, em 04 de agosto de 2004.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1.066/2004 - TCU - Plenário

1. Processo n. TC 004.296/2003-5 (c/ 01 volume).
2. Grupo II, Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame.
3. Recorrente: Umberto Raimundo Costa, CPF 060.041.565-15, ex-Diretor-Presidente da CPRM.
4. Entidade: Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Serur.

8. Advogados constituídos nos autos: Maria Amorim Gomes Loyola da Costa Barros, OAB/RJ 1.029-B; Pedro Polari Alverga, OAB/RJ 12.099; Maria da Conceição Aparecida Mendes de Cerqueira Lima, OAB/RJ 43.269; e Marco Antônio Torres Lenzi, OAB/DF 2.837.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Umberto Raimundo Costa contra o Acórdão n. 1.549/2003 – TCU, em que o Plenário conheceu da Representação formulada por equipe de fiscalização do Tribunal, considerou-a procedente, ante a contratação da instituição DataBrasil Ensino e Pesquisa pela Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM, mediante dispensa de licitação

fundamentada no art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993, para a prestação de serviços não enquadrados dentre os de ensino, pesquisa ou desenvolvimento, e aplicou ao responsável a multa do art. 58, inciso III, da Lei n. 8.443/1992, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. – com fundamento no art. 48, c/c os arts. 32 e 33 da Lei n. 8.443/92, conhecer do presente Pedido de Reexame interposto por Umberto Raimundo Costa, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, tornando insubsistente os subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão n. 1.549/2003 – TCU – Plenário;

9.2. – dar ciência desta deliberação ao recorrente.

10. Ata nº 28/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Adylson Motta (na Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

ADYLSON MOTTA

na Presidência

MARCOS BEMQUERER COSTA

Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO II - CLASSE IV – PLENÁRIO

TC-007.039/1989-1 (com 3 volumes)

Processos tramitando em conjunto: TC-006.987/1989-3, TC-007.037/1989-9 e TC-007.705/1989-1

Processos Apensos: TC-011.680/1988-1 e TC-000.376/1989-2 (com 17 volumes)

Natureza: Tomada de Contas (exercício de 1988)

Unidade: Departamento de Administração do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (DA/Mirad)

Responsáveis: Carlos Eduardo de Souza (ex-diretor-geral de Administração do Mirad), José Edgar de Castro Andrade (ex-diretor-geral de Administração do Mirad), Raulino Heinzelman Naves (ex-diretor-substituto de Administração do Mirad), Walter Spindola de Ataíde (ex-diretor do Mirad), Emerenciana do Socorro Pontes Jardim (ex-diretora-substituta do Mirad), Vander Oliveira Sobral (ex-chefe do Almoxarifado do Mirad), Mário Ramos Vilela (ex-secretário-geral do Mirad) e Comercial e Construtora Stecca S/A

Sumário: Tomada de contas. Departamento de Administração do Mirad. Assinatura de contrato de promessa de compra e venda para compra de 85% do edifício Palácio da Agricultura, em Brasília. Inobservância de requisitos e trâmites legais, dos quais se destacam a falta de competência para promover a contratação, a supressão da manifestação prévia da consultoria jurídica e a inexistência de autorização expressa do Ministro de Estado. Citação. Apresentação de defesa. Comprovação da ausência de débito. Ausência de elementos comprobatórios da prática de ilicitudes por parte do diretor-geral do Mirad, que se encontrava afastado da função por ocasião da celebração do contrato. Contas regulares com ressalva. Culpa manifesta do secretário-geral do Mirad, que firmou a promessa de compra e venda. Aplicação de multa. Contas do secretário-geral a serem apreciadas noutro processo. Recomendação ao Incra. Contas regulares com ressalva dos demais responsáveis pela gestão do Departamento de Administração do Mirad em 1988. Ciência aos interessados.

RELATÓRIO

Tratam os autos da tomada de contas anual do Departamento de Administração do extinto Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (DA/Mirad), referente ao exercício de 1988.

2. Destaca-se nestas contas o problema da assinatura de contrato para aquisição de 85% do edifício Palácio da Agricultura, em 26/12/1988, situado em Brasília/DF, objeto do processo de representação TC-000.376/1989-2, aqui apensado, de iniciativa da então 4ª Inspeção-Geral de Controle Externo desta Corte. Também se acham apensadas ao presente processo as contas de outras unidades do Mirad, cujos julgamentos foram sobrestados, aguardando eventuais reflexos das irregularidades apontadas no TC-000.376/1989-2.

3. Com relação a tais irregularidades, atinentes à compra de parte do edifício Palácio da Agricultura, foram responsabilizados o Diretor-Geral do Mirad, o Secretário-Geral do Mirad (o qual não figura no rol de responsáveis do Departamento de Administração) e a empresa Comercial e Construtora Stecca S/A.

4. Após examinar a questão, a 4ª Secex expressou sua “certeza (...) de que a operação foi motivada por uma decisão política, o que ensejou a dispensa das formalidades legais e outros cuidados próprios do administrador público para a execução da compra do edifício Palácio da Agricultura.” Ponderando ainda “bom longo tempo decorrido desde a gestão de que tratam estas contas (1988)”, concluiu por que elas fossem julgadas regulares com ressalva (fls. 113/132).

5. Porém, o Ministério Público/TCU sustentou a necessidade de citação dos responsáveis, tendo em vista o suposto dano ao erário decorrente do pagamento do sinal de Cz\$ 5.100.000.000,00 para a aquisição do imóvel, ocorrido em 29/12/1988, com base num contrato considerado irregular. (fls. 138/139 e 142) Por meio de despacho, autorizei a citação (fl. 143).

6. Em instrução final, a Analista Ana Maria Santos Soubre, após breve exposição dos fatos, assim se manifesta sobre as alegações de defesa apresentadas (fls. 259/299):

“(…)”

4. Preliminarmente, apresentaremos uma retrospectiva dos fatos que culminaram na celebração do contrato de promessa de compra e venda do edifício Palácio da Agricultura.

5. Em 01 de dezembro de 1983, foi celebrado, entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e as empresas Sersan Sociedade de Terraplenagem, Construção Civil e Agropecuária Ltda. e Stecca Engenharia e Construção Ltda., contrato de locação de sete pavimentos (5º ao 11º andar), sobreloja e parte do segundo subsolo do imóvel denominado Palácio da Agricultura, localizado em Brasília/DF, fls. 83/87 do Volume XII do TC nº 000.376/1989-2.

6. Em 30 de abril de 1985, pelo Decreto nº 91.214, foi criado o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad) com a seguinte área de competência: reforma agrária; discriminação e arrecadação de terras públicas; regularização fundiária; legitimação de posses; colonização em terras públicas e disciplinamento da colonização privada; lançamento e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural e da Contribuição de Melhoria referente a imóveis rurais e aquisição de imóveis rurais estrangeiros.

7. No segundo semestre de 1985, as locadoras manifestaram ao Incra a intenção de não prorrogar o prazo do contrato de locação, solicitando a devolução do imóvel até 30 de novembro de 1985, fls. 90 e 92 do Volume XII do TC nº 000.376/1989-2. A partir de então, o pagamento do aluguel passou a ser efetuado em juízo, e a despeito da não-prorrogação contratual, o contrato foi seguindo, sendo realizados os reajustes devidos e todos os pagamentos.

8. Ao mesmo tempo em que se solicitou a devolução do imóvel, apresentou-se também proposta para a sua venda, constando que o preço seria o de avaliação de mercado e que o pagamento poderia ser feito através de permuta por lotes localizados no Plano Piloto, bem como aeronaves de propriedade do Incra, fl. 94 do Volume XII do TC nº 000.376/1989-2.

9. Em 23 de junho de 1987, o Diretor Geral do Departamento de Administração do Mirad encaminhou ao Ministro de Estado da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, Marcos de Barros Freire, relatório referente às áreas então ocupadas pelo Ministério e pelo Incra, analisando as opções de locação, construção e aquisição de imóvel capaz de abrigar os dois órgãos. Desse relatório, fls. 122/129 do Volume XII do TC nº 000.376/1989-2, que teve como referência trabalho desenvolvido por comissão instituída pela Portaria Incra nº 03, de 10/01/1986, ressaltamos o seguinte:

“Embora a construção de um imóvel fosse considerada a opção mais recomendável para abrigar o Mirad e o Incra, apresentava-se inviável em vista da urgência da situação.

“Apesar de a locação ser uma opção possível, foi considerada imprópria, pois os imóveis disponíveis no mercado situavam-se em locais distantes ou em grandes concentrações comerciais de difícil acesso.

?A aquisição de imóvel que pudesse abrigar ao mesmo tempo as instalações do Mirad e do Incra, ou colocá-las o mais próximo possível, foi considerada a opção mais viável e ideal, em vista da urgência da operação.

?Foram selecionados, assim, os imóveis edifício Palácio da Agricultura, situado no Setor Bancário Norte, ao lado do Edifício Palácio do Desenvolvimento (sede do Incra e onde se situavam o Gabinete do Ministro e a Secretaria Geral do Mirad), e edifício comercial, situado no Setor de Rádio e Televisão Sul, ao lado do edifício Intercon, sede da Secretaria do Tesouro Nacional.

?No confronto dos dois imóveis, o edifício Palácio da Agricultura afigurou-se em primeiro lugar, em razão de vários motivos, como acesso fácil e rápido à Esplanada dos Ministérios, e, principalmente, ao Palácio do Planalto, Congresso Nacional, Tribunal de Contas da União; localização ao lado do Edifício Palácio do Desenvolvimento, onde se situavam a sede do Incra e o Gabinete de Ministro e a Secretaria Geral do Mirad; permanência no mesmo setor, propiciando substancial redução do custo operacional etc.

10.Em 21 de outubro de 1987, conforme Decreto-lei nº 2.363, foi extinto o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), sendo criado o Instituto Jurídico das Terras Rurais (Inter), autarquia federal, vinculada ao Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad), com a finalidade exclusiva de exercer as atividades de competência da Procuradoria-Geral do extinto Incra. Assim, foram transferidos à União as atribuições, os direitos e as obrigações do Incra, seus bens e recursos orçamentários e financeiros, competindo ao Mirad exercer as atribuições, os direitos e deveres, assim como gerir os bens e recursos referidos.

11.Em 13 de novembro de 1987, a empresa Comercial Construtora Stecca S/A reiterou ao Secretário Geral do Mirad a proposta para venda do edifício Palácio da Agricultura, solicitando que fosse feita avaliação por órgãos avaliadores, pois o prédio encontrava-se totalmente recuperado, fl. 130 do Volume XII do TC nº 000.376/1989-2.

12.O exercício de 1988 teve início com a União sendo notificada judicialmente com mandado de intimação para devolução do imóvel no prazo de trinta dias, sendo que gestões desenvolvidas sustaram, mais uma vez, a inexecução provisória da medida.

13.Em 23 de março de 1988, a Caixa Econômica Federal elaborou laudo de avaliação do edifício Palácio da Agricultura, registrando o valor de Cz\$ 1.600.000.000,00 (um bilhão e seiscentos milhões de cruzados), fl. 141 do Volume III do TC nº 000.376/1989-2.

14.Em 29 de março de 1988, em telex encaminhado pela Secretaria Geral do Mirad à empresa Sersan, consta o seguinte, fl. 143 do Volume XII do TC nº 000.376/1989-2:

?Reafirmação do interesse do Ministério na negociação iniciada visando permuta dos imóveis de propriedade de ambas as partes.

?Em vista da necessidade premente de investimento, para posterior acerto, da ordem de Cz\$ 6,5 milhões, na recuperação dos elevadores do edifício Palácio da Agricultura, sem condições de uso e sobretudo segurança, além de sustentar o contrato de manutenção, no valor de Cz\$ 495 mil mensais, era imperioso que a empresa desistisse da ação de notificação impetrada contra a União na qualidade de sucessora do extinto Incra.

15.Em 05 de abril de 1988, a Câmara de Valores Imobiliários – DF encaminhou correspondência ao Diretor Geral do Departamento de Administração do Mirad, alertando que o edifício Palácio da Agricultura vinha sendo utilizado sem os quesitos de segurança exigidos pela legislação pertinente, fl. 165 do Volume I do TC nº 000.376/1989-2.

16.Em 15 de abril de 1988, a Assessoria do Departamento de Administração do Mirad, ao examinar o processo da proposta firmada pela empresa Sersan para permuta do edifício Palácio da Agricultura por imóveis de propriedade do ex-Incra, manifestou-se no sentido de que se ouvisse preliminarmente a Secretaria de Controle Interno e a Consultoria Jurídica, e recebesse do setor competente a indicação dos recursos necessários visando o atendimento do art. 13 do Decreto-lei nº 2.300/1986 (Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos financeiros para seu pagamento), fls. 109/112 do Volume I do TC nº 000.376/1989-2.

17.Em julho de 1988, foi elaborada minuta de exposição de motivos, que seria apresentada pelo Ministro de Estado Interino da Reforma e do Desenvolvimento Agrário ao Presidente da República, discorrendo a respeito da necessidade de aquisição do imóvel Palácio da Agricultura, fls. 145/150 do Volume XII do TC nº 000.376/1989-2. Desse documento, ressaltamos o seguinte:

?A aquisição em referência, por inexigibilidade de licitação, encontrava amparo legal no art. 23, inciso IV, do Decreto-lei nº 2.300/86, vez que na espécie inexistia a viabilidade de competição.

?O custo global da aquisição girava em torno de 2 milhões de OTNs, incluindo obras de adaptações e de melhoria do edifício, tomando por base avaliação preliminar, meramente indicativa, da Caixa Econômica Federal.

?Para consecução da medida proposta, em vista da magnitude da operação e do montante de recursos envolvidos, era preciso haver prévio assentimento do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, visando assegurar-se o comprometimento do Governo Federal, notadamente das Secretarias de Planejamento (Seplan) e de Administração Pública (Sedap), ambas da Presidência da República, e do Ministério da Fazenda, não só quanto aos recursos orçamentários e financeiros, mas também no que se referia às formalidades inerentes, pois tratava-se de incorporação patrimonial à União.

18.A exposição de motivos não chegou a ser encaminhada ao Presidente da República, pois, conforme fls. 250/252 do Volume II do TC nº 000.376/1989-2, o negócio não foi realizado à época em virtude de:

a) a avaliação dos terrenos de propriedade do Mirad ter sido considerada muito baixa em relação ao preço de mercado;

b) não haver disponibilidade de recursos orçamentários para a compra do edifício Palácio da Agricultura;

c) ter que providenciar, inicialmente, a autorização do Presidente da República ou mesmo autorização legislativa para realizar o negócio;

d) o prédio necessitar que obras de segurança fossem concluídas, como a construção da escada de incêndio, os serviços nos elevadores e nas instalações elétricas, obras estas que alcançariam um valor de 20% (vinte por cento) do preço total de aquisição do imóvel.

19.Em 07 de outubro de 1988, o Presidente da Associação dos Servidores da Reforma Agrária em Brasília encaminhou ofício ao Diretor Geral do Departamento de Administração do Mirad, solicitando uma solução para a situação do Ministério no edifício Palácio da Agricultura, pois o prédio não oferecia mínimas condições de segurança, tendo sido vistoriado em 1985 pelo Corpo de Bombeiros, que sugeriu a sua interdição. Acrescentou que o imóvel não possuía escadas de incêndio, sua rede elétrica estava exposta e deteriorada pelo tempo, sua escada interna estava bloqueada no 12º andar, impossibilitando o acesso ao terraço no caso de sinistro, e os elevadores apresentavam defeitos constantemente, fl. 206 do Volume XV do TC nº 000.376/1989-2.

20.Em 12 de dezembro de 1988, o Diretor Geral do Departamento de Administração do Mirad encaminhou memorando ao Secretário Geral informando a respeito da atualização dos valores dos imóveis de propriedade do extinto Incra, situados em Brasília e no Rio de Janeiro, e do edifício Palácio da Agricultura, fl. 185 do Volume I do TC nº 000.376/1989-2.

21.No referido memorando, foi observado que, de acordo com entendimentos mantidos com o Secretário Geral, o Mirad poderia complementar, ainda no exercício de 1988, um total aproximado de Cz\$ 3.200.000.000,00 (três bilhões e duzentos milhões de cruzados), desde que fosse autorizado o bloqueio de todo o recurso ainda existente na Fonte 000, juntamente com crédito suplementar a ser liberado, sendo negociada com o proprietário do imóvel a diferença a ser paga no exercício de 1989. Acrescentou que se esta fosse a opção definida, deveriam ser iniciados os entendimentos, em nível de administração maior do Mirad, com o proprietário e com a Seplan, não apenas no que se referia ao crédito suplementar e à reformulação orçamentária, ainda em 1988, mas também quanto ao início do processo de permuta.

22.Em 13 de dezembro de 1988, em sentença prolatada pelo Juiz Federal da Sétima Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, foi acolhido o pedido de retomada dos pavimentos ocupados pelo Mirad no Palácio da Agricultura, dando o prazo de quinze dias para a desocupação do imóvel, nos termos do art. 37 da Lei nº 6.649/1979, sob pena de despejo, fls. 163/165 do Volume III do TC nº 000.376/1989-2.

23.Em 16 de dezembro de 1988, a empresa Comercial Construtora Stecca S/A encaminhou correspondência ao Departamento de Administração do Mirad, ratificando a venda do imóvel e esclarecendo que os pequenos serviços que o imóvel estava necessitando já haviam sido realizados, fl. 119 do Volume III do TC nº 000.376/1989-2.

24.Em 20 de dezembro de 1988, foi expedida portaria, pelo Secretário Geral do Mirad, designando servidores do Departamento Geral de Administração, da Consultoria Jurídica e do Gabinete da Secretaria Geral para implementarem providências necessárias à aquisição do edifício Palácio da Agricultura, fl. 106 do Volume III do TC nº 000.376/1989-2.

25. Em 22 de dezembro de 1988, a Caixa Econômica Federal emitiu novo laudo de avaliação apenas do edifício Palácio da Agricultura, conforme fl. 142 do Volume III do TC nº 000.376/1989-2, sendo o imóvel avaliado em Cz\$ 9.404.240.000,00 (nove bilhões, quatrocentos e quatro milhões, duzentos e quarenta mil cruzados), correspondentes a 1.962.942,16 OTN.

26. Finalmente, em 26 de dezembro de 1988, foi celebrado contrato de promessa de compra e venda de 85% (oitenta e cinco por cento) do lote de terreno nº 30, e sua edificação, do Setor Bancário Norte, em Brasília-DF, entre Comercial e Construtora Stecca S/A e o Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (Mirad), fls. 107/112 do Volume III do TC nº 000.376/1989-2.

27. O preço foi estipulado em Cz\$ 9.343.292.418,24 (nove bilhões, trezentos e quarenta e três milhões, duzentos e noventa e dois mil, quatrocentos e dezoito cruzados e vinte e quatro centavos), correspondentes a 1.950.220,61 OTN. Do preço total avençado, seria pago como sinal o valor de Cz\$ 5.100.000.000,00. O restante (Cz\$ 4.243.292.418,24, correspondentes a 885.700,23 OTN) seria pago nas seguintes condições:

? Cz\$ 2.826.447.188,00 (dois bilhões, oitocentos e vinte e seis milhões, quatrocentos e quarenta e sete mil, cento e oitenta e oito cruzados), representados por imóveis localizados em Brasília, Rio de Janeiro e Niterói, com pagamento a ser efetuado a título de permuta, mediante autorização legislativa.

? Cz\$ 1.416.845.230,24 (um bilhão, quatrocentos e dezesseis milhões, oitocentos e quarenta e cinco mil, duzentos e trinta cruzados e vinte e quatro centavos), a ser pago em moeda corrente do país, no início do exercício de 1989, logo após estivessem alocados os recursos orçamentários.

? Foi facultado ao comprador efetuar todo o pagamento do valor restante, em moeda corrente, desde que fosse no início do exercício de 1989.

28. Três dias após a celebração do contrato, foram emitidas pelo Departamento de Administração as notas de empenho nºs 1393 e 1394, nos valores de Cz\$ 2.420.387.000,00 e Cz\$ 2.679.613.000,00, respectivamente, sendo expedida autorização, pelo Diretor Geral do Departamento de Administração do Mirad, para o pagamento da parcela inicial de Cz\$ 5.100.000.000,00 (cinco bilhões e cem milhões de cruzados), que ocorreu pela Ordem Bancária nº 02785, conforme fls. 268, 276, 278 e 279 do Volume I do TC nº 000.376/1989-2 e fl. 110 do Volume III do TC nº 000.376/1989-2.

29. Em 06 de janeiro de 1989, isto é, após a assinatura do contrato e do pagamento da parcela inicial, o Diretor Geral do Departamento de Administração do Mirad encaminhou o processo de contratação à Consultoria Jurídica para que procedesse à sua análise, de acordo com o que determina o art. 31, parágrafo único, do Decreto-lei nº 2.300/1986 (As minutas dos editais de licitação, bem como dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinados pelo órgão competente da Advocacia Consultiva da União), no sentido de orientar aquele Departamento quanto aos aspectos legais a serem providenciados, fl. 292 do Volume I do TC nº 000.376/1989-2.

30. Em 15 de janeiro de 1989, o Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (Mirad) foi extinto pela Medida Provisória nº 39, convertida na Lei nº 7.739, de 16/03/89, sendo sucedido em sua competência pelo Ministério da Agricultura.

31. Em 24 de janeiro de 1989, o então Ministro de Estado da Agricultura constituiu comissão de inquérito para apurar irregularidades no processo de aquisição do edifício Palácio da Agricultura, determinando a adoção de providências para anular o contrato de promessa de compra e venda, bem como a devolução do valor já pago.

II. Exame da Citação

A-Carlos Eduardo de Souza (Diretor Geral do Departamento de Administração do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, no período de 06 de setembro a 31 de dezembro de 1988):

32. O responsável apresentou tempestivamente suas alegações de defesa, de acordo com documentos que integram o Volume III do presente processo.

33. Débito apurado de Cz\$ 5.100.000.000,00, em decorrência das irregularidades abaixo listadas, verificadas no processo de compra do Edifício Palácio da Agricultura:

34. Infringência ao Decreto-lei nº 2.300/86 e alterações posteriores; ao Decreto nº 74.409/74, bem como à Consolidação das Leis do Trabalho, em especial:

a) Realização de promessa de compra e venda de imóvel, pela União, sem competência legal.

? Alegações de defesa apresentadas:

35. O senhor Carlos Eduardo de Souza fez referência à Portaria nº 125/1987, expedida pelo Ministro de Estado da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, delegando competência ao Secretário Geral para celebrar

convênios, contratos e ajustes com entidades públicas ou privadas, fls. 15 e 65 do Volume III do presente processo.

36. Acrescentou que, fundamentado nessa delegação, o então Secretário Geral do Mirad firmou o contrato de compra e venda em questão, na presença da Consultora Jurídica Substituta, Maria Lúcia Carneiro Machado.

37. Ressaltou que esta questão foi objeto de exame e pronunciamento por parte do Subprocurador-Geral da República, Miguel Frauzino Pereira, que não viu vício impeditivo para a prática daquele ato, lembrando ainda que não se encontrava em Brasília por ocasião da assinatura do referido contrato, inferindo não haver qualquer irregularidade praticada pelo defendente, fls. 15 e 16 do Volume III do presente processo.

?Análise/fundamentação:

38. A Portaria nº 125/87, mencionada pelo senhor Carlos Eduardo de Souza, assim dispõe em seu inciso V, art. 1º, **verbis**:

‘O Ministro de Estado da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, no uso de suas atribuições..... resolve:
Art. 1º Delegar competência ao Secretário Geral para:

.....

V – celebrar convênios, contratos e ajustes com entidades públicas ou privadas..’

39. Apesar da competência do Secretário Geral para celebrar contratos no âmbito do Ministério, é necessário observar que a operação que estava sendo realizada envolvia a aquisição de imóvel pela União. E, nesse caso, o inciso V, art. 14, do Decreto-lei nº 147/1967 e o art. 75 do Decreto-lei nº 9.760/1946 reservam exclusivamente aos Procuradores da Fazenda Nacional a competência para representar a União na assinatura de instrumentos referentes à aquisição de bens imóveis, conforme inclusive está esclarecido em telex encaminhado pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional ao Ministro da Agricultura, em 26 de janeiro de 1989, fl. 17 do Volume II do TC nº 000.376/1989-2, bem como em ofício encaminhado a esta Corte pela Secretaria de Patrimônio da União, em vista de auditoria operacional realizada naquela Secretaria (TC nº 007.830/2000-5):

a) Art. 75 do Decreto-lei nº 9.760/1946, **verbis**:

‘Art. 75. Nos termos, ajustes e contratos relativos a imóveis, a União será representada por Procurador da Fazenda Pública que poderá, para esse fim, delegar competência a outro servidor federal.’ b) Art. 14, inciso V, do Decreto-lei nº 147/1967, **verbis**:

‘Art. 14 - Aos Procuradores-Chefes, no âmbito da respectiva jurisdição, compete:

V - Representar a Fazenda Nacional nos atos relativos à aquisição, alienação, cessão, aforamento, locação, entrega e outros concernentes a imóveis do Patrimônio da União, podendo delegar competência, para esse fim, a Procurador da Fazenda Nacional’

c) Telex/PGFN/PG/NR.071/89, **verbis**:

‘Tendo em vista noticiado imprensa, a respeito permuta imóveis mediante escritura firmada extinto Mirad, cabe-me esclarecer a V.Ex.a., a título cooperação, que referido ato, se assim foi celebrado, afigura-se nulo pleno direito, uma vez que, em razão disposto art. 14, inciso V, Decreto-lei nº 147/67, e art. 10 Lei nº 5.421/68, atos relativos aquisição e alienação imóveis União devem ser lavrados livros próprios Secretaria Patrimônio União, que tem força escritura pública, cabendo exclusivamente Procuradores Fazenda Nacional representação União assinatura respectivos instrumentos.’

d) Ofício SPU/MPOG nº 180, de 26 de março de 2001, **verbis**:

‘5.3.1. Política de aquisições.

.....

Decidida a aquisição, incumbe à SPU adotar tão-somente as providências de avaliação e outras relativas à lavratura do contrato, incumbindo ao Procurador da Fazenda Nacional a representação da União.’

40. Além disso, é oportuno observar depoimento do Secretário Geral do Mirad, senhor Delile Guerra de Macedo, à época em que a Portaria nº 125/1987 foi expedida, fls. 251/252 do Volume II do TC nº 000.376/1989-2, **verbis**:

‘... a portaria de delegação na época de sua administração, dada pelo Sr. Ministro, não permitia a compra nem alienação e nem permuta de imóveis de patrimônio da União, ficando restrita dita delegação à prática de atos administrativos.’

41. Portanto, a Portaria nº 125/1987, citada pelo senhor Carlos Eduardo de Souza, não era instrumento que assegurasse competência para aquela operação. Além disso, nos autos, não há o registro de que o Departamento de Administração do Mirad, onde se elaborou a minuta contratual, conforme fl. 243 do Volume

II do TC nº 000.376/1989-2, tenha sido cuidadoso no sentido de preservar a necessária e indispensável legalidade dos atos que estavam sendo praticados naquele momento, pois não se providenciou o encaminhamento do processo com a minuta do contrato para exame tempestivo da Consultoria Jurídica (já que os registros que existem são posteriores à celebração do contrato), como também não há nenhum parecer emitido por aquele órgão da Advocacia Consultiva da União que demonstre que houve esse exame preliminar, quando poderia ter-se evitado tal situação.

b) Realização de promessa de compra e venda com ausência de autorização legislativa para permuta de bens da União.

??Alegações de defesa apresentadas:

42.Em suas explicações, ressaltou a participação da Consultoria Jurídica do Mirad que, ao assessorar o Senhor Secretário Geral, propôs fosse alterada a minuta do contrato de modo a acrescentar que, em caso de permuta, ficaria ela dependente de autorização legislativa, fls. 16 e 103/107 do Volume III do presente processo.

43.Acrescentou que, até onde pôde atuar, o seu posicionamento foi sempre no sentido de não se utilizar a alternativa de permuta, tendo argumentado e demonstrado que existia a possibilidade de identificar os recursos necessários no âmbito orçamentário.

44.Como prova documental, anexou despacho da sua lavra encaminhado à Consultoria Jurídica para que procedesse às orientações para se processar a permuta dos bens, conforme determina o inciso I do art. 15 do Decreto-lei nº 2.300/86, e informação, de 19 de dezembro de 1988, com sugestões para a definição dos recursos, observando que os entendimentos deveriam ser mantidos, inicialmente, com o Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan/PR), fls. 47 e 53 do Volume III do presente processo.

???Análise/fundamentação:

45.As explicações apresentadas pelo senhor Carlos Eduardo de Souza não conseguem justificar a ausência de autorização legislativa para oferecer, em permuta, como possível parte do pagamento, bens imóveis da União, pois:

46.Apesar da explicação de que a minuta do contrato foi alterada, sendo acrescentado que, em caso de permuta, ficaria ela dependente de autorização legislativa, é oportuno observar que foi celebrado um contrato de promessa de compra e venda oferecendo como possível parte do pagamento imóveis que não se encontravam desafetados, portanto, bens imóveis ainda não alienáveis, tendo em vista que não havia se providenciada lei autorizando a desafetação desses imóveis para permuta.

47.Portanto, embora houvesse promessa de permuta condicional, conforme alteração em cláusula contratual, imóveis da União foram colocados no contrato como possível objeto de permuta sem autorização legislativa para tanto, e aqui citamos o seguinte comentário, feito por Raul Armando Mendes, a respeito do inciso I, art. 15, do Decreto-lei nº 2.300/1986, **in** Comentários ao Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos, 1991:

‘Diante desse entendimento, pode-se dizer que os bens públicos são alienáveis quando desafetados, e a lei que autorizar a alienação, mesmo que não o diga expressamente, está implicitamente desafetando o bem imóvel posto à venda, quando for o caso.’

48.A respeito do despacho citado pelo senhor Carlos Eduardo de Souza, encaminhando processo à Consultoria Jurídica para que procedesse às orientações referentes à permuta dos bens, conforme determina o inciso I do art. 15 do Decreto-lei nº 2.300/86, temos a ressaltar que esse despacho não trata da aquisição do Palácio da Agricultura, mas sim da proposta de compra de outro imóvel, situado no SEUP/Norte, Quadra 515, Lote 03, de propriedade das empresas GSA – Participações e Administração Ltda., ASA – Participações e Administração Ltda. e Wagner Imobiliária, Refrigeração, Construção, Indústria e Comércio Ltda., conforme se constata por documentação anexada às fls. 402/410 do Volume II do TC nº 000.376/1989-2.

49.Finalmente, é oportuno observar que a realização de promessa de compra e venda sem autorização legislativa para permuta de bens da União traria séria dificuldade para pagamento da parcela devedora, pois:

a) Em informação do senhor Carlos Eduardo de Souza, fl. 16 do Volume III do TC nº 000.376/1989-2, não houve liberação dos recursos orçamentários no início do exercício de 1989, além de o Mirad ter sido extinto em 16 de janeiro de 1989, o que impossibilitou ações para atingir o objetivo final, com o cumprimento de medidas legais para a complementação do ato e o pagamento da segunda parcela do débito.

b) Sem recursos orçamentários disponíveis, teriam que adotar procedimentos urgentes para liquidar a parcela remanescente da dívida. A opção então seria a permuta dos imóveis da União, no entanto esses

imóveis ainda não tinham autorização de lei para que se tornassem desafetados e alienáveis, pois a autorização não foi providenciada em vista de estarem contando com a suplementação dos recursos no início do exercício de 1989.

50.O gestor estava tão confiante a respeito da disponibilidade desses recursos que, como veremos adiante, também não providenciou a reavaliação dos imóveis da União, mas tão-somente do edifício Palácio da Agricultura, conforme depoimento prestado à comissão de inquérito constituída pela Portaria nº 010/1989, do Ministro de Estado da Agricultura, fl. 208 do Volume II do TC nº 000.376/1989-2.

c) Ausência de audiência prévia da Consultoria Jurídica do Mirad.

?Alegações de Defesa Apresentadas:

51.A respeito deste item, o responsável alegou que a Consultoria Jurídica do Mirad esteve sempre presente na contratação graças ao concurso da dra. Maria Lúcia Carneiro Machado, seja na qualidade de integrante do grupo de trabalho designado para cuidar da compra e venda do imóvel, como também na qualidade de Consultora Jurídica Substituta em exercício, fl. 17 do Volume III do presente processo.

52.Acrescentou que a dra. Maria Lúcia Carneiro Machado foi procurada no dia 26 de dezembro de 1988 pelo Dr. Walter Vilela, assessor do Departamento de Administração do Mirad, que estava acompanhado do advogado da empresa Stecca. Informou que naquela ocasião foram discutidas questões relacionadas ao contrato de compra e venda, procedendo-se a correções diversas. A seguir, levaram o contrato ao Secretário Geral para assinatura, que indagou se estava em condições de ser assinado, tendo recebido resposta afirmativa dos presentes.

53. Ressaltou que a Procuradoria-Geral da República, em seu pronunciamento a respeito deste item, entendeu que a manifestação prévia da Consultoria Jurídica não se constituía em vício capaz de inquinar o procedimento com nulidade, fl. 18 do Volume III ao presente processo.

54.Ao finalizar, observou que não participou dos procedimentos de assinatura do contrato, pois se encontrava ausente de Brasília, e que antes de seu afastamento recomendou a seu substituto legal que adotasse todas as providências indispensáveis ao andamento do processo, inclusive tendo telefonado diversas vezes para saber se a Consultoria Jurídica já havia se pronunciado sobre o contrato de compra e venda do imóvel, fl. 18 do Volume III ao presente processo.

55.Anexou à sua defesa os documentos de fls. 77/80, 95/110 do Volume III do presente processo.

?Análise/fundamentação:

56.A alegação de que a Consultoria Jurídica do Mirad esteve sempre presente na contratação graças ao concurso da dra. Maria Lúcia Carneiro Machado, seja na qualidade de integrante do grupo de trabalho designado para cuidar da compra e venda do imóvel, como também na qualidade de Consultora Jurídica Substituta, em exercício, não encontra amparo na própria documentação anexada como suporte à defesa do responsável, pois:

57.Por exemplo, em informação da dra. Maria Lúcia Carneiro Machado, fls. 77/78 do Volume III do presente processo, de 11 de janeiro de 1989, isto é, dezesseis dias após a assinatura do contrato, estão registrados elementos que contradizem justamente o que foi alegado pelo responsável, verbis:

‘Data venia, não procede a afirmativa do Senhor Diretor Geral, no verso de fls. 290, de que os entendimentos com a Promitente Vendedora tiveram minha participação.

Não fui notificada pessoalmente da Portaria de fls. 255, nem por qualquer outro meio, mesmo porque não foi publicado até o presente momento o referido ato.

Também não participei de qualquer reunião da comissão constituída pela referida Portaria, muito menos há notícia de que alguma tivesse sido realizada.

Minha participação se limitou a uma reunião no Gabinete do Secretário Geral quando se mencionou o assunto, no mês de novembro, e, após, no dia 26 de dezembro quando me apresentaram um contrato para mera conferência no que concernia a seu aspecto formal.

Ademais, o fato de haver um representante da CJ na comissão, mesmo que ela tivesse funcionado com a minha presença, não elidiria – e disso está ciente o DA – a necessidade de o processo ser examinado pela Consultoria Jurídica, conforme exigência legal (art. 31, § único, do Decreto-lei nº 2.300/86), o que não aconteceu.’

58.Enquanto a dra. Maria Lúcia Carneiro Machado, integrante do grupo de trabalho designado para cuidar da compra e venda do imóvel, informou não ter participado de qualquer reunião da comissão constituída, em depoimento de outro integrante desse grupo, senhor Walter Vilela, consta que essa comissão não se reuniu oficialmente e nem informalmente, acrescentando que não participou de qualquer reunião com

relação ao grupo constituído e que o processo de compra e venda do imóvel não foi submetido à apreciação do grupo, que, conseqüentemente, não emitiu nenhum parecer, fl. 108 do Volume III do presente processo.

59. Embora conste em outra informação da dra. Maria Lúcia Carneiro Machado, fls. 79/80 do Volume III do presente processo, de 13 de janeiro de 1989, que os autos estavam sendo encaminhados à CJ para orientação quanto às providências cabíveis, é oportuno observar que esse andamento do processo à Consultoria Jurídica ocorreu dezoito dias após a assinatura do contrato, ou seja, não foi com o objetivo de a Consultoria Jurídica analisar previamente a minuta do termo contratual, conforme deveria ter sido procedido em atenção ao parágrafo único do art. 31 do Decreto-lei nº 2.300/86, no intuito de que o instrumento fosse preservado de ilegalidades.

60. As declarações do responsável de que a dra. Maria Lúcia Carneiro Machado foi procurada no dia 26 de dezembro de 1988, data de assinatura do contrato, pelo assessor do Departamento de Administração do Mirad, acompanhado do advogado da empresa Stecca; de que, naquela ocasião, discutiram-se questões relacionadas ao contrato, procedendo-se a correções diversas, e de que, a seguir, levaram, para assinatura, o contrato ao Secretário Geral, que indagou se aquele contrato estava em condições de ser assinado, tendo recebido resposta afirmativa dos presentes, não elidem o fato de que o Departamento de Administração do Mirad não providenciou formalmente a audiência prévia da Consultoria Jurídica, pois:

61. Principalmente por se tratar de situação que exigia urgência e devida diligência, o Departamento de Administração não deveria ter permitido que o afã para celebrar o contrato transformasse o exame jurídico prévio em mera formalidade. Foi tudo tão apressado que a tônica do procedimento adotado para que se procedesse à audiência prévia da Consultoria Jurídica e à celebração do termo contratual foi a informalidade, considerando que além de não haver o registro de encaminhamento do processo com a minuta do termo para exame tempestivo da Consultoria Jurídica (já que os registros que existem são posteriores à celebração do contrato), não há também nenhum parecer registrado nos autos por aquele órgão da Advocacia Consultiva da União que demonstre que houve por parte do Departamento de Administração do Mirad cuidado no sentido de preservar a necessária e indispensável legalidade dos atos que estavam sendo praticados naquele momento.

62. Além disso, conforme depoimento do senhor Ayrton Carneiro de Almeida, ex-Secretário de Controle Interno do Mirad, fl. 112 do Volume III do presente processo, a Ciset não tomou conhecimento da assinatura do contrato, a não ser através da imprensa, embora tivesse que ser ouvida em qualquer termo de ajuste, contrato, convênio, por força do regimento interno a ela atribuído, antes de ser assinado qualquer ato, quando, depois de ouvida e se pronunciar a respeito, encaminharia o expediente à Consultoria Jurídica. A Secretaria de Controle Interno também não foi ouvida com relação à aquisição do edifício Palácio da Agricultura, embora por diversas outras oportunidades o Departamento de Administração tenha submetido expedientes, minutas de contratos e outros à apreciação do controle interno, inclusive no exercício de 1988.

63. É interessante observar também que, desde abril de 1988, a Diretoria Geral do Departamento de Administração do Mirad já havia sido alertada para que ouvisse, preliminarmente, a Secretaria de Controle Interno e a Consultoria Jurídica, conforme se constata em parecer emitido pela Assessoria daquele Departamento, fls. 109/112 do Volume XV do TC nº 000.376/1989-2.

64. Assim, mesmo que todo o procedimento adotado no dia 26 de dezembro de 1988 tenha sido executado sem a participação direta do senhor Carlos Eduardo de Souza (Diretor Geral do Departamento de Administração do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário), que, antes de viajar, segundo depoimentos acostados às fls. 108/110 e 113/114 do Volume III do presente processo, orientou servidores para auxiliar na elaboração do contrato de promessa de compra e venda do Palácio da Agricultura, como também para que os representantes da empresa Stecca fossem conduzidos à Consultoria Jurídica, não lhe dá isenção de responsabilidade no tipo de procedimento adotado, pois:

65. Conforme depoimento de fls. 108/109 do Volume III do presente processo, foi em atendimento à sua determinação que o processo, com a minuta contratual, foi encaminhado, sem qualquer registro formal, para que a Consultoria Jurídica procedesse ao exame 'relâmpago', inclusive na presença de terceiros, sem o registro também de qualquer Parecer daquela Consultoria, pois foi tudo muito rápido, informal, sem qualquer documento que comprove que houve diligência no sentido de salvaguardar os atos administrativos praticados, cumprindo o requisito previsto no parágrafo único do art. 31 do Decreto-lei nº 2.300/86.

66. A ausência de uma avaliação prévia correta e adequada da minuta contratual pela Consultoria Jurídica fez com que, por exemplo, se celebrasse o contrato sem a existência de cláusula indicando os recursos que iriam atender às despesas, conforme preceituava o inciso V do art. 45 do Decreto-lei nº 2.300/86, **verbis**:

‘Art. 45. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

.....
V - a indicação dos recursos para atender às despesas;'

67.Como também permitiu que o Secretário Geral do Mirad firmasse o contrato sem competência para fazê-lo, conforme já foi examinado nesta instrução.

68.Além disso, conforme fl. 217 do Volume II do TC nº 000.376/1989-2, pode-se constatar que não só a minuta contratual, mas o processo que tratava da aquisição do edifício Palácio da Agricultura não foi encaminhado tempestivamente para exame da Consultoria Jurídica, pois, em informação daquela Consultoria, posterior à assinatura do contrato, datada de 11 de janeiro de 1989, foi ressaltado que no referido processo não constava documentação básica para lavratura do contrato.

69. No que concerne ao item ressaltado pelo responsável que a Procuradoria-Geral da República, em seu pronunciamento, entendeu que a manifestação prévia da Consultoria Jurídica não se constituía em vício capaz de inquinar o procedimento com nulidade, concordamos que a ausência de observância do disposto no parágrafo único do art. 31 do Decreto-lei nº 2.300/86 não é causa autônoma de invalidade do ato de assinatura do contrato.

70.No entanto, como Marçal Justen Filho apresentou em sua obra 'Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 8ª edição', esse descumprimento se configura em responsabilidade funcional para os agentes que deixarem de atender à formalidade. E é justamente essa responsabilidade que está sendo questionada por esta Corte, tendo em vista que o registro existente de providência adotada pelo Departamento de Administração para que a Consultoria Jurídica se manifestasse é posterior (06 de janeiro de 1989) à assinatura do contrato (26 de dezembro de 1988) e ao pagamento do sinal de Cz\$ 5.100.000.000,00 (29 de dezembro de 1988), embora em seu despacho à Consultoria Jurídica faça referência ao parágrafo único do art. 31 do Decreto-lei nº 2.300/86, conforme fl. 190 do Volume XV do TC nº 000.376/1989-2.

71.Ressalte-se também que, além de não se providenciar tempestivamente a audiência da Consultoria Jurídica do Mirad (inobservância do inciso IV, art. 5º, do Decreto nº 93.237, de 08 de setembro de 1986), foi também preterido o pronunciamento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, vez que poderiam ser permutados vários imóveis de propriedade da União.

d) Ausência de reavaliação dos imóveis da União na data em que foi avaliado o imóvel que estava sendo adquirido.

?Alegações de defesa apresentadas:

72.Em suas explicações, fl. 18 do Volume III do presente processo, informou que o laudo da Caixa Econômica Federal, avaliando os imóveis passíveis de permuta na compra e venda, é de 09 de novembro de 1988, com indicação também da OTN, conforme solicitação do responsável.

73.Assim, mesmo que nova avaliação do edifício Palácio da Agricultura tenha ocorrido posteriormente, no dia 22 de dezembro de 1988, seria suficiente aplicar o índice da OTN desse dia aos imóveis da União, obtendo-se a atualização do preço correspondente dos mesmos. Acrescentou que esse procedimento foi feito conforme quadro demonstrativo anexado às fls. 43/45 do Volume III do presente processo.

74.Ao finalizar, ressaltou que a permuta figurou no contrato de compra e venda como mera alternativa a ser adotada na hipótese de não se identificarem os recursos necessários que, afinal, foram disponibilizados integralmente no dia 27 de dezembro de 1988, conforme documentos anexados às fls. 55/64 do Volume III do presente processo.

?Análise/fundamentação:

75.Inicialmente, é oportuno observar que a Caixa Econômica Federal, em atenção ao pedido da comissão de inquérito constituída pela Portaria nº 010/1989, do Ministro de Estado da Agricultura, realizou nova avaliação nos imóveis da União, que foram avaliados em 09 e 30 de novembro de 1988, tendo como base a mesma data da nova avaliação do Edifício Palácio da Agricultura, isto é, 22 de dezembro de 1988, fls. 195/253 do Volume I do TC nº 000.376/1989-2 e fls. 130/191 do Volume II do TC nº 000.376/1989-2.

76.As razões apresentadas pelo senhor Carlos Eduardo de Souza não conseguem justificar por que os imóveis da União não foram novamente avaliados, como assim se procedeu com o Palácio da Agricultura, tendo em vista que o procedimento adotado pelo responsável ensejaria prejuízo à União, tendo em vista que, nos laudos da Caixa Econômica Federal, constatou-se que a avaliação feita, nos imóveis da União, a pedido da comissão de inquérito instituída pela Portaria nº 010/1989, do Ministro de Estado da Agricultura, com base em 22 de dezembro de 1988, apresentou uma variação a maior, da ordem de Cz\$ 989.500.000,00, em relação à avaliação feita em novembro de 1988, fls. 283/284 do Volume II do TC nº 000.376/1989-2.

77. Portanto, os imóveis da União deveriam ter sido também submetidos à nova avaliação juntamente com o Palácio da Agricultura, tendo em vista que se houvesse prosseguimento no contrato a administração do Mirad teria que recorrer à permuta, pois, como já foi exposto, não houve liberação dos recursos.

78. É interessante observar que o edifício Palácio da Agricultura foi também avaliado pela CEF em 09 de novembro de 1988, pelo valor de Cz\$ 6.000.000.000,00, ou seja, 1.589.517,66 OTN (Valor da OTN em novembro de 1988: Cz\$ 3.774,73), fls. 190, 194 e 194 verso do Volume I do TC nº 000.376/1989-2. Se o valor desse imóvel, no contrato celebrado em 26 de dezembro de 1988, tivesse sido calculado com base no procedimento que o senhor Carlos Eduardo de Souza adotou em relação aos bens imóveis da União, teríamos Cz\$ 7.615.204.262,12 ao invés de Cz\$ 9.343.292.418,24, ou seja, uma diferença desfavorável ao proprietário da ordem de Cz\$ 1.728.088.156,12:

79. Cálculo efetuado pelo senhor Carlos Eduardo de Souza (quantidade de OTN, segundo avaliação da CEF em novembro de 1988, multiplicada pelo valor da OTN de dezembro de 1988):

$$1.589.517,66 \times 4.790,89 = \text{Cz\$ } 7.615.204.262,12.$$

79. Acrescente-se que o senhor Carlos Eduardo de Souza, em depoimento prestado à Comissão de Inquérito constituída pela Portaria nº 010/1989, do Ministro de Estado da Agricultura, apresentou outra justificativa para esse procedimento, ou seja, não foi feita a reavaliação dos imóveis da União em 22 de dezembro de 1988, e tão-somente a do Palácio da Agricultura, tendo em vista que já estariam praticamente previstos os recursos para pagamento em dinheiro, sem necessidade da permuta dos imóveis da União, fl. 208 do Volume II do TC nº 000.376/1989-2.

80. No entanto, como já mencionamos nesta instrução, os recursos disponíveis foram da ordem de Cz\$ 5.100.000.000,00 (cinco bilhões e cem milhões de cruzados) para pagamento do sinal. Para pagamento do restante, os recursos não foram liberados no início do exercício de 1989, conforme informação do senhor Carlos Eduardo de Souza, fl. 16 do Volume III do TC nº 000.376/1989-2.

81. Por último, é oportuno observar que antes de a CEF proceder às avaliações dos imóveis, em novembro de 1988, o senhor Carlos Eduardo de Souza encaminhou as seguintes sugestões ao Secretário Geral, a respeito do assunto, fls. 173/174 do Volume III do TC nº 000.376/1989-2:

82. Solicitaria à CEF apenas a atualização das avaliações já feitas, mas consultaria antes o controle interno ou a Consultoria Jurídica a respeito dessa possibilidade de serem somente atualizados pela OTN os valores dos laudos de avaliação já emitidos, ou então solicitaria a realização de novas avaliações.

83. Vê-se, portanto, que o senhor Carlos Eduardo de Souza não tinha certeza se os imóveis poderiam ou não ser apenas atualizados pela OTN. No entanto, este foi o procedimento adotado com os imóveis da União, não constando dos autos qualquer documento que demonstre que houve preliminarmente consulta ao controle interno ou à Consultoria Jurídica a respeito do assunto.

84. Assim, as explicações apresentadas pelo senhor Carlos Eduardo de Souza não são hábeis para justificar a não-reavaliação dos imóveis da União, pois a providência adotada pelo Departamento de Administração foi solicitar à CEF novo laudo de avaliação somente do edifício Palácio da Agricultura, enquanto os imóveis da União tiveram seus valores apenas atualizados pela OTN de dezembro de 1988, sem ouvir antes o controle interno ou a Consultoria Jurídica a respeito desse procedimento.

85. Ao agir dessa forma, infringiu o inciso I, art. 15, do Decreto-lei nº 2.300/1986, que determinava que a alienação de imóveis da União seria sempre precedida de avaliação.

e) Ausência de comprovação da inviabilidade de competição.

? Alegações de Defesa Apresentadas:

86. Em seu arrazoado, fls. 19/21 do Volume III do presente processo, fez referência ao inciso IV do art. 23 e art. 24 do Decreto-lei nº 2.300/86, aduzindo que em momento algum esses dispositivos exigem a justificativa alegada como transgressão ou irregularidade, **verbis**:

‘Art. 23 É inexigível a licitação quando houver inviabilidade jurídica de competição, em especial:

.....

IV – para a compra ou locação de imóvel destinado ao serviço público, cujas necessidades de instalação ou localização condicionem a sua escolha;’

‘Art. 24 – As dispensas previstas nos incs. III a XI do art. 22, a situação de inexigibilidade referida nos incisos I, II e III do art. 23, necessariamente justificadas, e o parcelamento previsto no final do § 1º do art. 7º deverão ser comunicados, dentro de três dias, à autoridade superior, para ratificação, em igual prazo, como condição de eficácia dos atos.’

87. Acrescentou que, mesmo assim, as justificativas referentes às necessidades de instalação ou localização foram feitas, e estão contidas nos diversos estudos elaborados pelos grupos de trabalho criados com essa finalidade.

88. Além disso, ressaltou que a Procuradoria-Geral da República, ao examinar este item, através de seu Subprocurador-Geral, entendeu existir a reclamada justificativa, não vendo por isso razão para anulação do contrato, fl. 124 do Volume III do presente processo.

?Análise/fundamentação:

89. Preliminarmente, temos a observar que não concordamos com o responsável quando expõe que em momento algum o inciso IV do art. 23 e o art. 24 do Decreto-lei nº 2.300/86 exigem a justificativa para a inexigibilidade de licitação, no que se refere à compra ou locação de imóvel destinado ao serviço público, pois:

90. O inciso IV do art. 23 tem a seguinte redação, **verbis**:

‘Art. 23 É inexigível a licitação quando houver inviabilidade jurídica de competição, em especial:

.....

IV – para a compra ou locação de imóvel destinado ao serviço público, cujas necessidades de instalação ou localização condicionem a sua escolha;’

91. Portanto, a compra ou locação de imóvel para o serviço público não se procederia por processo licitatório se, e somente se, as necessidades de instalação ou localização fossem fatores condicionantes à sua escolha pela Administração. Se, porém, as necessidades do serviço não obrigassem a Administração a se fixar num determinado imóvel, então a compra ou a locação deveria ser precedida de licitação cabível. Assim, seria necessário que se demonstrasse a inviabilidade de competição, justificando-se o porquê de determinado imóvel ser o único capaz de atender às exigências do serviço público de instalação ou localização.

92. Já o artigo 24 do Decreto-lei nº 2.300/86, citado também pelo senhor Carlos Eduardo de Souza, trata da avaliação referente a determinados casos de dispensa e de situação de inexigibilidade (aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só pudessem ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo; contratação de serviços técnicos enumerados no art. 12, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização e para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública), bem como de parcelamento, quando o Estatuto sinalizou a necessidade de se observar certos trâmites como condição de eficácia desses atos.

93. Assim, não é dispositivo que tenha relação com o assunto tratado (compra de imóvel destinado ao serviço público), não influenciando e, tampouco, excluindo a necessidade de se demonstrar, no caso do inciso IV do art. 23, por que determinado imóvel seria o único capaz de atender às exigências do serviço público de instalação ou localização.

94. Feitos estes comentários a respeito dos dispositivos citados pelo senhor Carlos Eduardo de Souza, passaremos agora a examinar o que foi apresentado como justificativa para aquisição do imóvel por inexigibilidade de licitação sem comprovar a inviabilidade de competição.

95. Não temos a opor objeção diante do que foi explicado, tendo em vista que a escolha do edifício ocorreu em razão de ser considerado o imóvel que, à época, apresentava melhores condições de instalação e localização para o Incra e o Mirad, e isto se constata em relatórios apresentados por diversas comissões instituídas desde quando os procedimentos eram de responsabilidade do Incra, bem como em informações no âmbito do Mirad.

96. Assim, como exemplo:

97. Em 17 de setembro de 1986, em relatório referente ao resultado dos levantamentos e estudos procedidos por comissão constituída no âmbito do Incra, fls. 72/84 do Volume I do TC nº 000.376/1989-2, foi ressaltado que a aquisição do Palácio da Agricultura viria incorporar mais 6.200m² de área útil ao espaço então ocupado pelo Incra, facilitando sobremaneira qualquer intervenção no espaço físico. Tal medida foi reforçada pelo fato de não se conhecer, à época, qualquer edifício em Brasília, desocupado, que pudesse atender às necessidades do Incra.

98. Em 23 de junho de 1987, o Diretor Geral do Departamento de Administração do Mirad encaminhou ao Ministro de Estado da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, Marcos de Barros Freire, relatório referente às áreas então ocupadas pelo Ministério e pelo Incra, analisando as opções de locação, construção e aquisição de imóvel capaz de abrigar os dois órgãos. Desse relatório, fls. 122/129 do Volume XII do TC nº 000.376/1989-2, observa-se o seguinte:

?A aquisição de imóvel que pudesse abrigar ao mesmo tempo as instalações do Mirad e do Incra, ou colocá-las o mais próximo possível, foi considerada a opção mais viável e ideal, em vista da urgência da operação.

?Foram selecionados, assim, os imóveis Palácio da Agricultura, situado no Setor Bancário Norte, ao lado do Edifício Palácio do Desenvolvimento (sede do Incra e onde se situavam o Gabinete do Ministro e a Secretaria Geral do Mirad), e edifício comercial, situado no Setor de Rádio e Televisão Sul, ao lado do Edifício Intercon, sede da Secretaria do Tesouro Nacional.

?No confronto dos dois imóveis, o edifício Palácio da Agricultura afigurou-se em primeiro lugar, em razão de vários motivos, como acesso fácil e rápido à Esplanada dos Ministérios, e, principalmente, ao Palácio do Planalto, Congresso Nacional, Tribunal de Contas da União; localização ao lado do Edifício Palácio do Desenvolvimento, onde se situavam a sede do Incra e o Gabinete de Ministro e a Secretaria Geral do Mirad; permanência no mesmo setor, propiciando substancial redução do custo operacional etc.

99.Em 15 de abril de 1988, em informação apresentada pela Assessoria do Departamento de Administração do Mirad, fls. 109/114 do Volume I do TC nº 000.376/1989-2, considerou-se a inexistência de outro imóvel que atendesse às atuais necessidades do Ministério, ressaltando que a aquisição do edifício Palácio da Agricultura representaria vantagens, sendo enumeradas as descritas no relatório encaminhado em 23 de junho de 1987 ao Ministro de Estado da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, Marcos de Barros Freire.

100.É oportuno esclarecer que, à época das negociações a respeito da aquisição do edifício, circulava no Ministério outro processo referente à aquisição de imóvel situado no SEUP Norte – Quadra 515, Lote 03, avaliado pela CEF em Cz\$ 3.188.232.182. No entanto, a preferência de compra recaiu no Palácio da Agricultura, que teria condições de acomodar todas as Unidades do Mirad e ainda o Inter e a Ciset, fls. 405/409 e 412/416 do Volume II do TC nº 000.376/1989-2.

f) Falta de autorização expressa do Ministro de Estado para a transação.

? Alegações de Defesa Apresentadas:

101.Em suas explicações, fls. 21/23 do Volume III do presente processo, mencionou a competência que foi delegada ao Secretário Geral, pelo Ministro do Mirad, para celebrar convênios, contratos e ajustes com entidades públicas ou privadas, concluindo que essa delegação era mais que a própria autorização.

102.Acrescentou que não se pode alegar que o Senhor Ministro desconhecia a transação, anexando para tanto os documentos de fls. 85/102 do Volume III do presente processo.

103.Ao finalizar, ressaltou que não pode ser responsabilizado por esse fato, porque a competência para o mesmo era do Secretário Geral do Mirad.

? Análise/fundamentação:

104.Não concordamos com as explicações do senhor Carlos Eduardo de Souza, pois:

105.A Instrução Normativa nº 01, de 30 de março de 1981, do então Serviço de Patrimônio da União, alterada pela Instrução Normativa nº 01, de 09 de setembro de 1986, ao orientar a aplicação da legislação patrimonial imobiliária, estabeleceu que os processos referentes à aquisição onerosa de imóveis pela União deveriam conter, entre outros elementos, despacho autorizativo do Ministro de Estado ou autoridade delegada, ressaltando-se que a delegação de competência expressa na Portaria nº 125/87 ao Secretário Geral não era pertinente a operações imobiliárias realizadas pela União, ficando restrita essa delegação à prática de atos administrativos.

106.Em relatório apresentado pelo então Diretor Geral de Administração do Mirad ao então Ministro de Estado, em 23 de junho de 1987, foi ressaltado que as condições gerais para aquisição do imóvel deveriam ser estabelecidas após autorização do Sr. Ministro, definindo o imóvel e as bases e formas da negociação, fls. 122/129 do Volume XII do TC nº 000.376/1989-2.

107.Finalmente, destacaremos trechos do depoimento do Deputado Leopoldo Pacheco Bessone, à época Ministro de Estado da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, que demonstra, mais uma vez, que a transação imobiliária foi conduzida sem observar adequadamente os trâmites e formalidades legais, fls. 345/364 do Volume II do TC nº 000.376/1989-2, **verbis**:

‘I – V.Exa. autorizou ou determinou a compra do imóvel denominado Palácio da Agricultura, localizado no SBN, Lote 30, Bloco F?

.....

Acrescento que, ao manifestar-me pelo modo exposto, não me ocorreu a possibilidade de que o negócio fosse fechado e formalizado sem me fazer o Secretário Geral uma exposição escrita e obter o meu despacho....

.....
 Feita esta explanação, preciso que intencionalmente evitei a resposta monossilábica ao quesito. Ela dependia do relato de circunstâncias, que, agora, tornam cabível uma distinção: uma coisa é acolher uma primeira sugestão, de puro princípio, como é a idéia de adquirir o prédio e, outra, muito diversa, é a decisão concreta de comprar. Esta última só poderia ser proferida à base de elementos essenciais concretos e detalhados... Desses dados imprescindíveis, jamais fui informado ou tive conhecimento por qualquer forma...

II – Em caso positivo, a autorização ou determinação para a realização da transação imobiliária deu-se por escrito ou verbalmente?

....De qualquer modo, registro que nunca o processo foi submetido a despacho meu. Nunca o vi. Nada escrevi ou assinei....’

g) Emissão de notas de empenho posterior à assinatura do contrato de promessa de compra e venda.

?**Alegações de defesa apresentadas:**

108.Em suas explicações, fl. 23 do Volume III do presente processo, informou que embora o empenho tenha ocorrido três dias após a assinatura do contrato, e anteriormente ao pagamento, havia recurso para fazer face à despesa, ressaltando que não são raras decisões de tribunais de contas relevando o empenho **a posteriori**, desde que feito anteriormente ao momento do pagamento.

109.Acrescentou que deveria ser considerado o fato de que não participou da elaboração do contrato de compra e venda do imóvel, por se encontrar ausente de Brasília à época, além de haver ocorrido omissão da regularidade dos termos do contrato por parte do órgão jurídico e pelo próprio Secretário Geral, conforme suas declarações à fl. 98 do Volume III do presente processo.

?**Análise/fundamentação:**

110.A Lei nº 4.320/1964 fala de três estágios da despesa: ‘prévio empenho, liquidação e pagamento’, conforme os artigos 60, 63 e 64, respectivamente. Portanto, está bem claro que ao pagamento antecedem dois estágios: o empenho e a liquidação.

111.O empenho, como primeiro estágio da despesa, antecede a liquidação e o pagamento. Para pagar uma despesa, é preciso antes liquidá-la, e para isso é preciso saber se foi empenhada, e o empenho é atestado pela respectiva nota de empenho, que deve fazer parte da liquidação, segundo estágio, como afirma o artigo 62 da Lei nº 4.320/1964 (O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação).

112. O pagamento da despesa então deve ser efetuado quando ordenado após sua regular liquidação, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, isto é, as notas fiscais, recibos, contratos, acordos e ajustes, notas de empenho, conforme está grafado no artigo 63 da Lei nº 4.320/64.

113.O § 1º do art. 63 da Lei nº 4.320/1964 diz: ‘Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação’.

114.Assim, afirmar, como foi afirmado pelo responsável em suas justificativas, que a emissão de notas de empenho após a celebração do contrato é ‘mera irregularidade formal’ não é plausível, pois além de o procedimento ser contrário à lógica e legal rotina de despesas com recursos públicos, disciplinada pela Lei nº 4.320/64, ficou demonstrado, mais uma vez, que a pressa para concretizar a operação imobiliária justificaria descumprimentos legais, consideradas meras formalidades, sendo oportuno observar inclusive que o contrato celebrado não indica os recursos que atenderiam às despesas, conforme inciso V, art. 45, do Decreto-lei nº 2.300/1986.

h) Liberação do pagamento sem recebimento das escrituras do imóvel.

?**Alegações de defesa apresentadas:**

115.Em suas explicações, esclareceu que, de acordo com o contrato, o preço do imóvel adquirido seria pago com um sinal à vista e mais dois pagamentos, isto é, em imóveis da União ou em moeda corrente. Acrescentou que, fazendo o pagamento inicial, sem exigir a outorga da escritura pública definitiva, foi dado cumprimento aos exatos termos do contrato usado para liquidação da despesa, que não estipulou a outorga como implemento de condição, fls. 24/25 do Volume III do presente processo.

?**Análise/fundamentação:**

116.Realmente, parte da dívida havia sido quitada, com o pagamento inicial de Cz\$ 5.100.000.000,00, portanto, somente com a quitação total da dívida é que ocorreria o recebimento da escritura definitiva do imóvel.

117.No entanto, a questão refere-se à ausência da escritura do imóvel na formalização do processo, isto é, ausência do título de propriedade do imóvel devidamente registrado no Cartório de Registro de Imóveis da circunscrição competente, sendo oportuno observar que a Consultoria Jurídica, quando recebeu o processo após a celebração do contrato de promessa de compra e venda, observou a ausência de escritura atualizada, como também a ausência de certidões negativas de ônus do imóvel e dos proprietários, conforme fl. 217 do Volume II do TC nº 000.376/1989-2, demonstrando que a aquisição foi processada sem as devidas cautelas.

118.Assim, as explicações apresentadas não elidiram o que foi questionado por esta Corte.

i) Publicação do extrato do contrato sem observância das exigências legais (art. 51, § 1º, do Decreto-lei nº 2.300/1986).

?Alegações de defesa apresentadas:

119.O responsável informou que não pode ser responsabilizado pela omissão, pois não era competência da sua Diretoria providenciar a publicação do referido extrato contratual, ressaltando que essa omissão, mera formalidade, poderia ser suprida com uma nova publicação instruída com as informações ausentes, porém, ficou prejudicada essa possibilidade diante da extinção do Mirad, assim como pela determinação do Senhor Ministro da Agricultura para que fossem sobrestados todos os procedimentos destinados à referida operação de compra e venda, fls. 25/26 do Volume III do presente processo.

?Análise/fundamentação:

120.As suas explicações não são satisfatórias, pois:

121.Embora tenha informado que não era competência de sua Diretoria providenciar a publicação do referido extrato contratual, outra é a informação que prestou à comissão de inquérito constituída pela Portaria nº 010/1989, do Ministro de Estado da Agricultura, fl. 207 do Volume II do TC nº 000.376/1989-2, **verbis**:

‘... após a assinatura do contrato foi o mesmo encaminhado ao DA que providenciou os devidos registros e publicação...

... que por telefone o declarante informa que orientou ao Dr. Valter Vilela que executasse todas as medidas já recomendadas para a realização do negócio, emissão de empenho, publicação...’

122.Em depoimento da assessora do Departamento de Administração (DA), fl. 115 do Volume II do TC nº 000.376/1989-2, tem-se a informação de que havia um departamento próprio no DA que preparava os extratos de contratos para fins de publicação.

123.Em outro depoimento, do responsável pelo registro e publicação de contratos, consta o seguinte, fls. 118/119 do Volume II do TC nº 000.376/1989-2, **verbis**:

‘... no processo não tinha empenho, digo, nota de empenho; que não mencionou o crédito orçamentário porque no momento da publicação não tinha nota de empenho no processo... que não houve nenhum pronunciamento por escrito ou verbalmente por parte do DA ou de qualquer outro órgão no sentido de ser feita a republicação do extrato para que constasse o preço de aquisição do prédio... no momento em que recebeu o processo do Dr. Walter Vilela, Assessor do DA, o depoente comentou com o mesmo que o processo não se fazia acompanhar da respectiva nota de empenho, o qual comentou dizendo ao declarante que a nota de empenho estava sendo elaborada... que o depoente não certificou as irregularidades do extrato nos autos do processo porque o Sr. Walter Vilela voltou com o mesmo para o DA... que a ordem recebida foi no sentido de ter que publicar o extrato no dia seguinte, no que foi cumprido, cuja ordem foi dada pelo Diretor do DA...’

j) Efetivação da transação sem realização de perícia para averiguar as condições do imóvel a ser adquirido.

?Alegações de defesa apresentadas:

124.O senhor Carlos Eduardo de Souza informou que, juntamente com seus assessores diretos, vistoriou todo o imóvel, tendo constatado que os pavimentos ocupados pelo Mirad dependiam de diversas reformas, que todos os andares a partir do 11º andar em diante foram totalmente reformados e que os andares ocupados pela Confederação Nacional de Agricultura estavam em perfeito estado de conservação.

125.Ressaltou que a única justificativa para trazer à discussão as condições do imóvel em questão seria a preocupação para se evitar lesão ao Erário, observando, no entanto, que a possibilidade desse prejuízo não havia, pois na avaliação feita pela Caixa Econômica Federal as condições então apresentadas pelo imóvel foram levadas em consideração, fls. 26/27 do Volume III do presente processo.

126.Contudo, se a preocupação era concernente a questões de segurança do prédio, lembrou que passados treze anos do escarcéu criado contra a operação efetuada, lá ainda se encontra o prédio, com todos os defeitos de antanho e ainda ocupado.

?Análise/fundamentação:

127.As razões apresentadas pelo senhor Carlos Eduardo de Souza para justificar a não-realização de perícia para averiguar as condições do imóvel a ser adquirido não são aceitáveis, pois:

128.Não consta que a vistoria feita pelo Diretor Geral de Administração do Mirad, juntamente com seus assessores, tenha sido vistoria técnica, pois além de não ter apresentado qualquer documento que demonstre que nesse grupo havia algum perito que pudesse dirimir dúvidas técnicas a respeito das condições do imóvel a ser adquirido pela União, não apresentou tampouco qualquer relatório referente a essa vistoria realizada pelo responsável pelo Departamento de Administração e seus assessores, conforme foi feito, por exemplo, em novembro de 1985, pelo Incra, quando se apresentou relatório de vistoria e avaliação técnico-constructiva do imóvel, fls. 33/54 do Volume I do TC nº 000.376/1989-2, tendo-se detectado, à época, a seguinte situação:

?25% do forro falso dos andares, formado por placas à base de lã de vidro, estavam parcialmente deteriorados, sendo que em 30% faltavam placas.

?50% da área do 1º subsolo apresentavam sérias infiltrações de difícil solução. Também no 20º andar havia infiltrações, necessitando de impermeabilização.

?Necessária a construção imediata de escadas de incêndio externas ao edifício para a evacuação rápida dos usuários em caso de sinistro.

129.As vistorias técnicas realizadas por oficiais peritos do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal (CBMDF) e por técnicos da Companhia de Eletricidade de Brasília (CEB), em atendimento à comissão de inquérito constituída em 24 de janeiro de 1989, demonstraram que a União estava adquirindo um imóvel que, desde 1984, continuava com uma série de irregularidades, a exemplo: as portas dos vãos dos elevadores e a escada de serviço do 11º ao 18º andar continuavam bloqueadas por uma parede em alvenaria, impedindo não apenas o escape de pessoas, como também a atuação do Corpo de Bombeiros em caso de incêndio, além de o edifício permanecer sem escadas de incêndio externas.

130.Do relatório que foi apresentado pelo CBMDF, fls. 19/69 do Volume II do TC nº 000.376/1989-2, ressaltamos o seguinte trecho:

‘Pelos fatos expostos, considerando o número de vidas em perigo, as precariedades das instalações contra incêndio, das vias de escape, do acesso e aproximação do CBMDF com a edificação, os bloqueios das escadas e elevadores, os Oficiais Peritos, vistoriantes, são de Parecer, SMJ, que o prédio deve ser interditado.... por não conter as condições mínimas de Segurança Contra Incêndio e Pânico, pondo em risco permanente aproximadamente 800 (oitocentos) seres humanos.’

131.Do relatório que foi apresentado pela Companhia de Eletricidade de Brasília (CEB), ressaltamos o seguinte, fls. 312/328 do Volume II do TC nº 000.376/1989-2:

‘O parecer técnico final é que as instalações elétricas do prédio estão em péssimo estado, tanto no aspecto de manutenção quanto no de concepção, o que cria condições propícias à ocorrência de acidentes elétricos ou de incêndio.

Com a agravante de tratar-se de um prédio, com 24 pavimentos e grande número de usuários, sugerimos que seja contratada firma especializada para a elaboração de projeto e reforma de toda a instalação, o que já foi solicitado pela CEB em outras ocasiões...’

132.Além disso, é oportuno observar que, em abril de 1988, a Câmara de Valores Imobiliários do Distrito Federal, em ofício encaminhado ao então Diretor Geral de Administração do Mirad, ressaltava a flagrante necessidade de construção imediata da escada de incêndio, observando que o estado geral do 4º pavimento era ruim, havia infiltrações generalizadas nas empenas do 12º ao 19º pavimento, enquanto o sistema de luz e força de emergência estava danificado, fls. 165/175 do Volume I do TC nº 000.376/1989-2.

133.Ressaltamos também que, em outubro de 1988, dois meses antes da assinatura do contrato de promessa de compra e venda, o Presidente da Associação dos Servidores da Reforma Agrária em Brasília alertava o Diretor Geral do Departamento de Administração do Mirad para o fato de que o edifício Palácio da Agricultura não possuía escadas de incêndio, a rede elétrica estava exposta e deteriorada, o acesso ao terraço estava bloqueado, os elevadores constantemente apresentavam defeitos, fl. 141 do Volume I do TC nº 000.376/1989-2.

134.Também em outubro de 1988, o Diretor Geral do Departamento de Pessoal do Mirad alertava o Diretor Geral do Departamento de Administração do Mirad a respeito da situação precária das instalações do

Ministério no Palácio da Agricultura, urgindo a adoção de providências para amenizar a preocupação constante dos servidores quanto aos aspectos de segurança. Além de algumas sugestões de medidas paliativas apresentadas, foi sugerido que se solicitasse vistoria técnica de órgão competente do Governo do Distrito Federal no sentido de ensejar à administração do Mirad uma tomada de posição a respeito, fls. 134/140 do Volume I do TC nº 000.376/1989-2 – o que não foi providenciado.

135. Portanto, mais uma vez a pressa para se concretizar a operação foi o norteador, levando a União a um processo de aquisição de um imóvel que o próprio proprietário, em depoimento prestado à comissão de inquérito instituída pela Portaria Ministerial nº 10/89, de 24 de janeiro de 1989, do então Ministério da Agricultura, informou não ter condições de saber se estaria em condições de arcar com o ônus total do prédio em vista dos laudos do Corpo de Bombeiros e da CEB, fl. 373 do Volume II do TC nº 000.376/1989-2.

136. Acrescente-se ainda que somente a recuperação dos elevadores tinha um custo estimado de Cz\$ 6,5 milhões, conforme telex encaminhado pela Secretaria Geral do Mirad à empresa Sersan, em março de 1988, fl. 143 do Volume XII do TC nº 000.376/1989-2.

137. No que se refere à observação de que ‘passados treze anos do escarcéu criado contra a operação efetuada’, lá ainda se encontra o prédio, com todos os defeitos de antanho e ainda ocupado, conclui-se que, de acordo com o responsável, os oficiais peritos do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal (CBMDF) e os técnicos da Companhia de Eletricidade de Brasília (CEB) exageraram em seus laudos, pois até então nada aconteceu à segurança dos ocupantes do prédio.

138. Portanto, pelo visto, só se justificaria uma perícia prévia se alguma ocorrência, talvez fatal, tivesse sido registrada. Assim, não teria por que a Administração Pública se preocupar com a existência de riscos à segurança de seus servidores, tampouco à segurança dos cidadãos que precisam de comparecer àquelas instalações, pois se até então nada aconteceu, é melhor, por exemplo, esperar primeiro que ocorra um incêndio, com perdas humanas e materiais, em razão da deterioração da rede elétrica, para então se avaliar melhor as condições do imóvel, podendo até construir a escada de incêndio.

B – Mário Ramos Vilela (Secretário Geral do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, no período de 26 de agosto a 31 de dezembro de 1988):

139. O responsável apresentou tempestivamente suas alegações de defesa, de acordo com documentos que integram o Volume II do presente processo.

140. Infringência ao Decreto-lei nº 2.300/86, e alterações posteriores; ao Decreto nº 74.409/74, bem como à Consolidação das Leis do Trabalho, em especial:

a) Realização de promessa de compra e venda de imóvel pela União sem competência legal.

? Alegações de defesa apresentadas:

141. Em sua defesa, o senhor Mário Ramos Vilela alegou que detinha competência para assinar o contrato de promessa de compra e venda do Palácio da Agricultura, tendo em vista a delegação que lhe fora atribuída pela Portaria nº 125, de 17 de julho de 1987, ressaltando que esse entendimento foi adotado também pelo Subprocurador-Geral da República, Miguel Frauzino Pereira, fls. 17/19 e 189 do Volume II do presente processo.

? Análise/fundamentação:

142. As explicações apresentadas não foram capazes de justificar a realização de promessa de compra e venda pela União sem competência legal, pois:

143. A Portaria nº 125/87, mencionada pelo senhor Mário Ramos Vilela, assim dispõe em seu inciso V, art. 1º, **verbis**:

‘O Ministro de Estado da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, no uso de suas atribuições..... resolve:
Art. 1º Delegar competência ao Secretário Geral para:

.....

V – celebrar convênios, contratos e ajustes com entidades públicas ou privadas;’.

144. No entanto, como já expusemos em nossa análise a respeito das alegações de defesa apresentadas pelo senhor Carlos Eduardo de Souza, apesar de à época o Secretário Geral ter competência para celebrar contratos no âmbito do Ministério, é necessário observar que a operação que estava sendo efetuada envolvia a aquisição de imóvel pela União.

145. E, nesses casos, referentes a atos que implicam em aquisição, alienação, cessão, aforamento, locação e entrega, entre outros, concernentes a imóveis, o inciso V, art. 14, do Decreto-lei nº 147/1967 e o art. 75 do Decreto-lei nº 9.760/1946 reservam exclusivamente aos Procuradores da Fazenda Nacional a competência para representar a União na assinatura de instrumentos referentes à aquisição de bens imóveis,

conforme inclusive está esclarecido em telex encaminhado pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional ao Ministro da Agricultura, em 26 de janeiro de 1989, fl. 17 do Volume II do TC nº 000.376/1989-2.

146. Além disso, é oportuno observar depoimento do Secretário Geral do Mirad, à época em que referida Portaria foi expedida, senhor Delile Guerra de Macedo, fls. 251/252 do Volume II do TC nº 000.376/1989-2, **verbis**:

‘... a portaria de delegação na época de sua administração, dada pelo Sr. Ministro, não permitia a compra nem alienação e nem permuta de imóveis de patrimônio da União, ficando restrita dita delegação à prática de atos administrativos.’

147. Portanto, o contrato de promessa de compra e venda do imóvel Palácio da Agricultura ressenete-se de vício de representação, porquanto o senhor Secretário Geral não detinha competência para assiná-lo.

b) Realização de promessa de compra e venda com ausência de autorização legislativa para permuta de bens da União.

? Alegações de defesa apresentadas:

148. Mencionou a cláusula contratual referente à forma de pagamento, ressaltando a redação dessa cláusula que indica que os imóveis de propriedade da União só entrariam como parte do pagamento após autorização legislativa. Acrescentou que esses imóveis não foram utilizados como parte do pagamento, até porque estava facultado ao Ministério pagar em espécie o valor do prédio a ser adquirido. Assim, não há que se falar em autorização legislativa prévia como condição necessária para assinatura do referido contrato de promessa de compra e venda. Essa autorização poderia ser obtida, caso os imóveis tivessem que ser utilizados para pagar parte do preço, fls. 19/21 do Volume II do presente processo.

149. Ao finalizar, citou entendimento do Subprocurador-Geral da República, Miguel Frauzino Pereira, **verbis**:

‘O próprio contrato previu, em sua cláusula III, B.1, a autorização legislativa para a alienação dos imóveis que seriam dados em pagamento de parte do preço. Não se fez, assim, uma venda, mas uma promessa de permuta condicional, porque dependente daquela autorização; tanto que se previu opção ao promitente comprador para, ao invés de permuta, pagar em dinheiro o valor correspondente.’

? Análise/fundamentação:

150. Houve a celebração de contrato de promessa de compra e venda de determinado imóvel, oferecendo, como possível parte do pagamento, imóveis da União que não se encontravam desafetados, portanto, bens imóveis ainda não alienáveis, pois não havia se providenciado lei autorizando a desafetação desses imóveis para possível permuta.

151. Como já expusemos em nossa análise a respeito das alegações de defesa apresentadas pelo senhor Carlos Eduardo de Souza, embora houvesse promessa de permuta condicional, conforme alteração em cláusula contratual, imóveis da União foram colocados como possível objeto de permuta sem autorização legislativa para tanto, e aqui citamos o seguinte comentário, feito por Raul Armando Mendes, a respeito do inciso I, art. 15, do Decreto-lei nº 2.300/1986, **in** Comentários ao Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos, 1991:

‘Diante desse entendimento, pode-se dizer que os bens públicos são alienáveis quando desafetados, e a lei que autorizar a alienação, mesmo que não o diga expressamente, está implicitamente desafetando o bem imóvel posto à venda, quando for o caso.’

152. Finalmente, é oportuno observar que a realização de promessa de compra e venda sem autorização legislativa para permuta de bens da União traria séria dificuldade para pagamento da parcela devedora, pois, conforme informação do senhor Carlos Eduardo de Souza, fl. 16 do Volume III do TC nº 000.376/1989-2, não houve liberação dos recursos orçamentários no início do exercício de 1989, que impossibilitaria o pagamento da segunda parcela do débito em dinheiro.

153. Assim, sem recursos disponíveis, teriam que providenciar urgentemente a autorização legislativa para que os imóveis se tornassem desafetados e alienáveis, a fim de liquidar a parcela remanescente da dívida, pois referida autorização não foi providenciada em vista de estarem confiantes na suplementação dos recursos no início do exercício de 1989.

154. Portanto, o responsável não conseguiu apresentar razões que justificassem a celebração de contrato de promessa de compra e venda, oferecendo, como possível pagamento, em permuta, imóveis da União ainda não desafetados.

d) Ausência de audiência prévia da Consultoria Jurídica do Mirad.

? Alegações de Defesa Apresentadas:

155.O senhor Mário Ramos Vilela asseverou que não é correto afirmar que a Consultoria Jurídica do Mirad não foi ouvida previamente, tendo em vista depoimento da dr.^a Maria de Fátima Carneiro Machado à comissão de inquérito, de onde se conclui que a minuta do aludido contrato foi elaborada no Departamento de Administração, submetida à apreciação da referida Procuradora, que respondia à época pela Consultoria Jurídica e que assistiu pessoalmente o requerente no ato de assinatura do contrato.

156.Ressaltou que, naquela oportunidade, dita Procuradora acrescentou no texto do contrato a expressão ‘mediante autorização legislativa’, além de ter afirmado que o contrato estava em condições de ser assinado, fl.21 do Volume II do presente processo.

157.Acrescentou que o requerente constituiu grupo de trabalho de alto nível para adotar as providências cabíveis, de modo a garantir a perfeita consecução do negócio jurídico, conforme consta da Portaria SG nº 346, de 20/12/1988, fl. 22 do Volume II do presente processo.

158.Ao finalizar, observou que, em vista do que apresentou, não lhe pode ser imputada responsabilidade pela alegada falta de audiência prévia da Consultoria Jurídica, pois havia um grupo de trabalho designado especialmente para esse fim, presidido justamente pelo Diretor Geral de Administração, fl. 23 do Volume II do presente processo.

?Análise/fundamentação:

159.Inicialmente, temos a observar que o nome da Procuradora que respondia à época pela Consultoria Jurídica do Mirad é Maria Lúcia Carneiro Machado, e não Maria de Fátima Carneiro Machado, conforme mencionado pelo senhor Mário Ramos Vilela.

160.No que se refere às explicações apresentadas pelo senhor Mário Ramos Vilela, estas não são aceitáveis, não conseguindo justificar por que não houve a audiência prévia da Consultoria Jurídica, pois:

161.Conforme fl. 217 do Volume II do TC nº 000.376/1989-2, constata-se que não só a minuta contratual, mas o processo que tratava da aquisição do imóvel não foi encaminhado tempestivamente para exame da Consultoria Jurídica, pois em informação daquela Consultoria, posterior à assinatura do contrato, datada de 11 de janeiro de 1989, foi ressaltado que no referido processo não constava documentação básica para lavratura do contrato.

162.Ainda no que concerne à informação de 11 de janeiro de 1989, da lavra da dra. Maria Lúcia Carneiro Machado, fls. 77/78 do Volume III do presente processo, estão registrados elementos que contradizem justamente o que foi alegado pelo responsável, **verbis**:

‘Data venia, não procede a afirmativa do Sr. Diretor Geral no verso de fls. 290, de que os entendimentos com a Promitente Vendedora tiveram minha participação.

Não fui notificada pessoalmente da Portaria de fls. 255, nem por qualquer outro meio, mesmo porque não foi publicado até o presente momento o referido ato.

Também não participei de qualquer reunião da comissão constituída pela referida Portaria, muito menos há notícia de que alguma tivesse sido realizada.

Minha participação se limitou a uma reunião no Gabinete do Secretário Geral quando se mencionou o assunto, no mês de novembro, e, após, no dia 26 de dezembro quando me apresentaram um contrato para mera conferência no que concernia a seu aspecto formal.

Ademais, o fato de haver um representante da CJ na comissão, mesmo que ela tivesse funcionado com a minha presença, não elidiria – e disso está ciente o DA – a necessidade de o processo ser examinado pela Consultoria Jurídica, conforme exigência legal (art. 31, § único, do Decreto-lei nº 2.300/86), o que não aconteceu.’

163.Mesmo que o senhor Secretário Geral tenha instituído grupo de trabalho, constata-se que sua atuação não ocorreu, pois enquanto a dra. Maria Lúcia Carneiro Machado, integrante do referido grupo designado para cuidar da compra e venda do imóvel, informou não ter participado de qualquer reunião da comissão constituída, observa-se também, em depoimento de outro integrante dessa equipe, senhor Walter Vilela, que esse grupo não se reuniu oficialmente e nem informalmente, acrescentando que não participou de qualquer reunião com relação ao grupo constituído e que o processo de compra e venda do imóvel não foi submetido à apreciação do grupo, que, conseqüentemente, não emitiu nenhum parecer, fl. 108 do Volume III do presente processo.

164.Portanto, esse grupo não conseguiu elaborar os atos pertinentes e exigíveis para a perfeita consecução do negócio, mas, mesmo assim, sem dispor de qualquer relatório do referido grupo de trabalho e sem observar se o processo cumpriu ou não o seu devido andamento, o senhor Secretário Geral assinou o contrato de promessa de compra e venda, acarretando o pagamento inicial de Cz\$ 5.100.000.000,00.

165.Como já expusemos em nossa análise a respeito das alegações de defesa apresentadas pelo senhor Carlos Eduardo de Souza, a situação exigia urgência e devida diligência por parte da Secretaria Geral e do Departamento de Administração do Mirad, no entanto, o afã para celebrar o contrato transformou o exame jurídico prévio da Consultoria Jurídica em mera formalidade.

166.Foi tudo tão apressado que a tônica do procedimento para que se procedesse à audiência prévia da Consultoria Jurídica e à celebração do termo contratual foi a informalidade, considerando que além de não haver o registro de encaminhamento do processo com a minuta do termo para exame tempestivo da Consultoria Jurídica (já que os registros que existem são posteriores à celebração do contrato), não há também nenhum parecer registrado nos autos por aquele órgão da Advocacia Consultiva da União que demonstre que houve cuidado no sentido de se preservar a necessária e indispensável legalidade dos atos que estavam sendo praticados naquele momento.

167.Além disso, conforme depoimento do senhor Ayrton Carneiro de Almeida, ex-Secretário de Controle Interno do Mirad, fl. 112 do Volume III do presente processo, a Ciset também não tomou conhecimento da assinatura do contrato, a não ser através da imprensa, embora a Secretaria de Controle Interno tivesse que ser ouvida em qualquer termo de ajuste, contrato, convênio, por força do regimento interno a ela atribuído, antes de ser assinado qualquer ato, quando, depois de ouvida a se pronunciar a respeito, encaminharia o expediente à Consultoria Jurídica.

168.Foi um procedimento não condizente com o responsável pelo órgão setorial dos Sistemas de Planejamento Federal e de Programação Financeira, que, de acordo com o art. 9º do Decreto nº 95.074, de 21 de outubro de 1987, tinha por competência, entre outros itens, auxiliar o Ministro de Estado na supervisão dos órgãos subordinados.

d) Ausência de reavaliação dos imóveis da União na data em que foi avaliado o imóvel que estava sendo adquirido.

?Alegações de defesa apresentadas:

169Em suas explicações, informou que não teve qualquer participação na questão da avaliação dos imóveis envolvidos na possível permuta, tampouco na avaliação do edifício Palácio da Agricultura, tendo em vista que essa tarefa esteve a cargo da comissão instituída pela Portaria SG nº 346, de 20/12/1988, fls. 23/24 do Volume II do presente processo.

?Análise/fundamentação:

170.As suas explicações não são aceitáveis, pois:

171.Como já expusemos nesta instrução, a comissão instituída pelo senhor Secretário Geral não atuou, não emitiu nenhum parecer, nenhum relatório, e, pelo visto, essa falta de atuação não foi objeto de preocupação e averiguação do Secretário Geral.

172.Pelos documentos presentes nos autos, as providências para a avaliação dos imóveis eram adotadas pelo Departamento de Administração do Mirad junto à Caixa Econômica Federal, sendo os resultados e conclusão encaminhados por aquele Departamento ao Secretário Geral, conforme fls. 176/253 do Volume I do TC nº 000.376/1989-2.

173.O Secretário Geral recebeu, por parte do Diretor Geral do Departamento de Administração, as seguintes sugestões antes de a CEF proceder às avaliações dos imóveis:

174.Solicitar à CEF a atualização das avaliações já feitas, mas consultaria antes o controle interno ou a Consultoria Jurídica a respeito dessa possibilidade de serem somente atualizados pela OTN os valores dos laudos de avaliação existentes, ou então solicitaria a realização de novas avaliações, fls. 173/174 do Volume III do TC nº 000.376/1989-2.

175.No entanto, conforme já expusemos nesta instrução, a providência adotada foi solicitar à CEF novo laudo de avaliação apenas do edifício Palácio da Agricultura, enquanto os imóveis da União tiveram seus valores apenas atualizados pela OTN de dezembro de 1988, sem ouvir antes o controle interno ou a Consultoria Jurídica a respeito desse procedimento.

176.Portanto, as explicações apresentadas não conseguem retirar a co-responsabilidade do Secretário Geral no procedimento adotado, pois, antes de assinar o contrato de promessa de compra e venda do imóvel, era do seu conhecimento a sugestão para se consultar antes o controle interno ou a Consultoria Jurídica a respeito de nova avaliação ou apenas atualização pelo valor da OTN.

e) Ausência de comprovação da inviabilidade de competição.

?Alegações de defesa apresentadas:

177.Em suas explicações, fl. 24 do Volume II do presente processo, observou que a comprovação da inviabilidade de competição encontra-se na exposição de motivos, de julho de 1988, que seria encaminhada ao Senhor Presidente da República, fls. 191/196 do Volume II do presente processo.

178.Além disso, fez referência ao Parecer do Subprocurador-Geral da República, Miguel Frauzino Pereira, no qual foi observado que o art. 23 do Decreto-lei nº 2.300/1986 prescreve que a licitação é inexigível quando houver inviabilidade de competição, em especial, entre outros casos, para a compra de imóvel destinado ao serviço público, cujas necessidades de instalação ou localização condicionem a sua escolha, fls. 27/28 do Volume II do presente processo.

?Análise/fundamentação:

179.Não temos a opor qualquer objeção diante do que foi explicado, tendo em vista que a escolha do edifício Palácio da Agricultura ocorreu em razão de ser considerado o imóvel que, à época, apresentava melhores condições de instalação e localização para o Mirad, conforme se constata em relatórios apresentados por diversas comissões instituídas desde quando os procedimentos eram de responsabilidade do Incra, bem como em informações no âmbito do Ministério, fls. 72/84 e 109/114 do Volume I do TC nº 000.376/1989-2 e fls. 122/129 do Volume XII do TC nº 000.376/1989-2.

f) Falta de autorização expressa do Ministro de Estado para a transação.

?Alegações de Defesa Apresentadas:

180.Em sua defesa, observou que havia delegação de competência para que praticasse o ato impugnado, conforme Portaria ministerial nº 125/1987. Acrescentou que não se pode afirmar que o então Ministro de Estado do Mirad não tivesse conhecimento da operação, pois tanto o Secretário Geral quanto o Diretor Geral de Administração participaram de reunião na residência de Sua Excelência a fim de tratar do assunto.

181.Fez referência aos argumentos apresentados pelo senhor Carlos Eduardo de Souza, ao demonstrar que o Ministro tinha conhecimento da transação, conforme quesitos que respondeu à comissão de inquérito, afirmando ter tratado do assunto em duas ou três oportunidades, concordando que fossem adotadas as medidas necessárias à solução do problema, e ocorrendo o mesmo quando solicitou providências ao Ministro da Seplan para a reformulação do orçamento no qual se encontrava a viabilização dos recursos para a compra e venda do imóvel, assim como assinou a Portaria reformulando o Programa Operacional do Ministério que também viabilizava recursos para a referida compra, fls. 28/29 do Volume II do presente processo.

?Análise/fundamentação:

182.As explicações apresentadas pelo senhor Mário Ramos Vilela não são hábeis para justificar a ausência de autorização expressa do Ministro de Estado para a transação, pois:

183.Apesar de o Ministro de Estado do Mirad ter conhecimento de que o órgão estava providenciando a aquisição de determinado imóvel, a norma que orientava à época a aplicação da legislação patrimonial imobiliária (Instrução Normativa nº 01, de 30 de março de 1981, do então Serviço de Patrimônio da União, alterada pela Instrução Normativa nº 01, de 09 de setembro de 1986) estabelecia que os processos referentes à aquisição onerosa de imóveis pela União deveriam conter, entre outros elementos, despacho autorizativo do Ministro de Estado ou autoridade delegada, ressaltando-se que a delegação de competência expressa na Portaria nº 125/87 ao Secretário Geral não era pertinente à compra nem alienação de imóveis da União, ficando restrita essa delegação à prática de atos administrativos.

184.Em relatório apresentado pelo então Diretor Geral do Departamento Administração do Mirad ao então Ministro de Estado, em 23 de junho de 1987, foi ressaltado que as condições gerais para aquisição do imóvel deveriam ser estabelecidas após autorização do Sr. Ministro, definindo o imóvel e as bases e formas da negociação, fls. 122/129 do Volume XII do TC nº 000.376/1989-2.

185.Finalmente, destacaremos, mais uma vez, trechos do depoimento do Deputado Leopoldo Pacheco Bessone, à época Ministro de Estado da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, que demonstra que a transação imobiliária foi conduzida sem se observar adequadamente os trâmites legais, fls. 345/364 do Volume II do TC nº 000.376/1989-2, **verbis**:

‘I – V.Ex.a. autorizou ou determinou a compra do imóvel denominado Palácio da Agricultura, localizado no SBN, Lote 30, Bloco F?

.....
Acrescento que, ao manifestar-me pelo modo exposto, não me ocorreu a possibilidade de que o negócio fosse fechado e formalizado sem me fazer o Secretário Geral uma exposição escrita e obter o meu despacho....
.....

Feita esta explanação, preciso que intencionalmente evitei a resposta monossilábica ao quesito. Ela dependia do relato de circunstâncias, que, agora, tornam cabível uma distinção: uma coisa é acolher uma primeira sugestão, de puro princípio, como é a idéia de adquirir o prédio e, outra, muito diversa, é a decisão concreta de comprar. Esta última só poderia ser proferida à base de elementos essenciais concretos e detalhados... Desses dados imprescindíveis, jamais fui informado ou tive conhecimento por qualquer forma...

II – Em caso positivo, a autorização ou determinação para a realização da transação imobiliária deu-se por escrito ou verbalmente?

....De qualquer modo, registro que nunca o processo foi submetido a despacho meu. Nunca o vi. Nada escrevi ou assinei....’

g) Emissão de notas de empenho posterior à assinatura do contrato de promessa de compra e venda.

?Alegações de Defesa Apresentadas:

186.Em sua defesa, alegou que não lhe podem atribuir responsabilidade por essa omissão, tendo em vista que tal providência cabia, exclusivamente, à comissão constituída para esse fim, presidida pelo Diretor Geral do Departamento de Administração, fl. 30 do Volume II do presente processo.

?Análise/fundamentação:

187.Não temos qualquer observação a respeito; concordamos com o que foi apresentado.

h) Liberação do pagamento sem recebimento das escrituras do imóvel.

?Alegações de Defesa Apresentadas:

188Em suas explicações, esclareceu que a operação foi amparada pelo art. 63, inciso I, § 2º, da Lei nº 4.320/1964, pois o sinal de pagamento foi precedido do contrato de promessa de compra e venda. ‘A promitente vendedora se obrigou a entregar o imóvel livre e desembaraçado de qualquer ônus, através de escritura pública; com a assinatura do contrato, o promitente comprador foi imitado na posse precária do imóvel e passaria a tê-la definitiva com o pagamento total do preço avençado’, fls. 31/33 do Volume III do presente processo.

189.Acrescentou que a responsabilidade, no caso, era do Diretor Geral do Departamento de Administração, também presidente da comissão incumbida de adotar as providências necessárias ao aperfeiçoamento do negócio.

?Análise/fundamentação:

190.Realmente, parte da dívida havia sido quitada, com o pagamento inicial de Cz\$ 5.100.000.000,00, portanto, somente com a quitação total da dívida é que ocorreria o recebimento da escritura definitiva do imóvel.

191.No entanto, a questão refere-se à ausência da escritura do imóvel na formalização do processo, isto é, ausência do título de propriedade do imóvel devidamente registrado no Cartório de Registro de Imóveis da circunscrição competente (matrícula do imóvel), sendo oportuno observar que a Consultoria Jurídica, após a celebração do contrato de promessa de compra e venda, observou a ausência de escritura atualizada, como também a ausência de certidões negativas de ônus do imóvel e dos proprietários, conforme fl. 217 do Volume II do TC nº 000.376/1989-2, demonstrando que a aquisição foi processada sem as devidas cautelas.

192.Assim, as explicações apresentadas não elidiram o que foi questionado por esta Corte.

i) Publicação do extrato do contrato sem observância das exigências legais.

?Alegações de Defesa Apresentadas:

193.Em sua defesa, alegou que esta era atividade inserida no âmbito de competência do Departamento de Administração, não podendo ser-lhe atribuída responsabilidade, fls. 32/33 do Volume II do presente processo.

?Análise/fundamentação:

194.Não temos qualquer observação a respeito; concordamos com o que foi apresentado.

j) Efetivação da transação sem realização de perícia para averiguar as condições do imóvel a ser adquirido.

?Alegações de defesa apresentadas:

195.As suas explicações fazem referência ao fato de que as condições de conservação do imóvel eram do conhecimento da Administração do Mirad. No entanto, não é pertinente atribuir essa responsabilidade ao Secretário Geral, em face dessa alegada omissão, pois tal providência era competência exclusiva do Diretor Geral do Departamento de Administração, fls. 33/34 do Volume II do presente processo.

?Análise/fundamentação:

196. Realmente, a Administração do Mirad tinha conhecimento das condições de conservação do imóvel, inclusive o Secretário Geral, conforme trecho do despacho encaminhado pelo Diretor Geral de Administração ao Secretário Geral, em 18 de outubro de 1988, fl. 178 do Volume I do TC nº 000.376/1989-2, **verbis**:

‘É crítica a situação de ocupação da área do Edifício Palácio da Agricultura, com problemas de segurança e de manutenção...’

197. Mesmo conhecedor da crítica situação de ocupação da área do edifício pelo Mirad, com problemas de segurança e de manutenção, o senhor Mário Ramos Vilela demonstra em sua explicação que a aquisição seria feita com ou sem perícia, pois esses problemas já eram conhecidos no âmbito do Ministério.

198. Portanto, mais uma vez a pressa para se concretizar a operação foi o norteador, levando a União a adquirir um imóvel que o proprietário, em depoimento prestado à comissão de inquérito instituída pela Portaria Ministerial nº 10/89, de 24 de janeiro de 1989, do então Ministério da Agricultura, informou não ter condições de saber se estaria em condições de arcar com o ônus total do prédio em vista dos laudos do Corpo de Bombeiros e da CEB, fl. 373 do Volume II do TC nº 000.376/1989-2.

199. Acrescente-se ainda que somente a recuperação dos elevadores tinha um custo estimado de Cz\$ 6,5 milhões, conforme telex encaminhado pela Secretaria Geral do Mirad à empresa Sersan, em março de 1988, fl. 143 do Volume XII do TC nº 000.376/1989-2.

200. Assim, o senhor Secretário Geral é co-responsável neste caso, tendo em vista que era competência da Secretaria Geral supervisionar os procedimentos que estavam sendo adotados por parte do Departamento de Administração.

C – Empresa Comercial e Construtora Stecca S/A:

201. As alegações de defesa foram apresentadas tempestivamente, de acordo com documentos que passaram a constituir as fls. 207/253 do presente processo.

202. Débito de Cz\$ 5.100.000.000,00 decorrente de dano apurado no processo de compra do Edifício Palácio da Agricultura, pelo extinto Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad), para o qual concorreu a Comercial e Construtora Stecca S/A.

?Alegações de defesa apresentadas:

203. Preliminarmente, a empresa requereu o sobrestamento do julgamento da presente tomada de contas, em razão de toda a matéria questionada estar **sub judice**.

204. A seguir, ressaltou que não é devedora do Incra, tampouco da União, no que concerne à promessa de compra e venda do edifício Palácio da Agricultura, observando que o Incra, não a defendente, é que é devedor de 45% do preço de venda do imóvel, enumerando inclusive uma série de elementos que demonstrariam outros débitos da autarquia para com a empresa, como, por exemplo, não-pagamento de taxas de condomínio no período compreendido entre julho de 2000 e junho de 2001, no valor de R\$ 300.000,00; débito referente ao IPTU/TLP, no valor de R\$ 2.000.000,00 etc.

?Análise/fundamentação:

205. A respeito da solicitação de sobrestamento do julgamento da presente tomada de contas, em vista de a matéria em lide estar **sub judice**, é oportuno fazermos referência ao Parecer do Ministério Público, fl. 139 do presente processo, onde é observado que não se pode olvidar da independência das instâncias administrativa e penal, sobretudo da competência privativa deste Tribunal para apreciar e julgar processos de contas e de fiscalização de atos e contratos que envolvam recursos públicos federais (art. 70 e 71 da Constituição Federal, Lei nº 8.443/92 e demais normas legais e regulamentares aplicáveis).

206. No que se refere à citação da empresa, é necessário esclarecer que o fato gerador está relacionado às informações que foram encaminhadas pela empresa ao Secretário Geral do Mirad de que o edifício Palácio da Agricultura encontrava-se totalmente recuperado, o que não retratava a realidade, comprovada posteriormente em vistorias do Corpo de Bombeiros e da Companhia de Eletricidade Brasília, conforme relatório apresentado pela comissão de inquérito designada pela Portaria nº 010, de 24 de janeiro de 1989, do então Ministro de Estado da Agricultura, fl. 432 do Volume II do TC nº 000.376/1989-2, **verbis**:

‘A vendedora do imóvel, Comercial Construtora Stecca S/A prestou expressa informação inverídica, através de expediente datado de 13 de novembro de 1987, dirigido ao Senhor Secretário Geral, do Mirad, afirmando que o prédio denominado ‘Palácio da Agricultura’ encontrava-se totalmente recuperado, o que não é verdadeiro, vez que consoante laudos periciais posteriores, solicitados por esta CI ao Corpo de Bombeiros e à Cia. de Eletricidade de Brasília, restou comprovado que o prédio se encontra sem condições de uso, tendo ressaltado aquela guarnição militar a necessidade da imediata interdição do edifício em questão...’

207. De fato, conforme fl. 130 do Volume XII do TC nº 000.376/1989-2, em correspondência da empresa Comercial Construtora Stecca S/A, datada de 13 de novembro de 1987, dirigida ao então Secretário Geral do Mirad, Senhor Delile Guerra de Macedo, consta que a empresa estava reiterando sua proposta para a venda do edifício, sendo solicitado que para se estabelecer o preço de venda fosse providenciada avaliação por órgãos avaliadores, tendo em vista que o prédio encontrava-se totalmente recuperado.

208. Pelo que foi apresentado em razão da citação, verifica-se que a empresa não teceu qualquer explicação a respeito da não-veracidade da informação de que o prédio estava totalmente recuperado, não conseguindo, portanto, justificar-se satisfatoriamente.

209. O que existe nos autos a respeito dessa recuperação do imóvel encontra-se no depoimento do Presidente da Construtora Stecca S/A, quando esclareceu que o expediente de 13 de novembro de 1987, dirigido ao Secretário Geral do Mirad, refere-se à total recuperação do prédio no sentido dos danos provocados pelo uso natural do edifício, durante longo período, pelo Banco Central do Brasil, que ocupou os 1º e 2º subsolos, sobreloja/térreo e do 4º ao 20º andar (o Incra passou a ocupar o 1º subsolo e sobreloja, além do 5º ao 11º andar), fls. 330 e 371 do Volume II do TC nº 000.376/1989-2.

210. No entanto, essa informação também não prosperou, pois no relatório de vistoria técnica apresentado pelo Corpo de Bombeiros do DF consta, por exemplo, que as portas dos vãos dos elevadores e a escada de serviço encontravam-se bloqueadas do 11º ao 18º andar, podendo ocasionar mortes em caso de emergência, pois pessoas iriam subir e ficariam presas até o desfecho final; portas permaneciam trancadas na entrada do 4º andar, que, embora vazio após incêndio em 1981, foi considerado local de risco para a ocorrência de sinistro; auditório localizado no 1º subsolo com várias infiltrações e instalação elétrica em péssimo estado de conservação. Como se vê, foram andares ocupados inicialmente pelo Banco Central, e que estariam totalmente recuperados, segundo a empresa.

211. É interessante ressaltar que, de acordo com ofício expedido pelo Presidente da Associação dos Servidores do Incra ao Diretor de Serviços Técnicos do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, de março de 1988, tem-se a informação de que apesar das irregularidades constatadas em vistoria por aquela Corporação, em março de 1986, nenhuma providência tinha sido tomada até então pelo proprietário do edifício Palácio da Agricultura, fl. 124 do Volume II do TC nº 000.376/1989-2.

212. Também é oportuno mencionar depoimento do Presidente da Construtora Stecca, prestado à comissão de inquérito instituída pela Portaria Ministerial nº 10/89, de 24 de janeiro de 1989, do então Ministério da Agricultura, de que não tinha meios de informar se a Stecca estaria em condições de arcar com o ônus total do prédio em vista dos laudos do Corpo de Bombeiros e da CEB, fl. 373 do Volume II do TC nº 000.376/1989-2.

III. CONCLUSÃO

213. Considerando que as contas da Secretaria Geral – Entidades Supervisionadas do Mirad, referentes ao exercício de 1988 (TC nº 007.037/1989-9), foram juntadas às presentes contas do Departamento de Administração do Mirad, pois os responsáveis pela Unidade estavam à época respondendo a Inquérito Administrativo a respeito da aquisição do Edifício Palácio da Agricultura, conforme fls. 43/44 do TC nº 007.037/1989-9.

214. Considerando que a Unidade Gestora Secretaria Geral – Entidades Supervisionadas do Mirad tinha por finalidade administrar os créditos orçamentários e financeiros do Instituto Jurídico das Terras Rurais (Inter), empenhando e pagando os recursos do Tesouro destinados no Orçamento Geral da União ao Inter, fl. 37 do TC nº 007.037/1989-9.

215. Considerando que as irregularidades praticadas no processo de aquisição do Edifício Palácio da Agricultura não atingiram e, em consequência, não comprometeram as contas da Secretaria Geral – Entidades Supervisionadas do Mirad, exercício 1988.

216. Considerando que o controle interno, em seu relatório de auditoria concernente às contas da Secretaria Geral – Entidades Supervisionadas do Mirad, exercício 1988, asseverou que a utilização dos recursos orçamentários e financeiros foi realizada com observância às normas de administração e programação financeira vigentes no exercício, bem como a contabilização das operações obedeceu aos procedimentos contábeis, consubstanciados no Plano de Contas da Administração Federal, fl. 24 do TC nº 007.037/1989-9.

217. Considerando que o exercício de 1988 foi o último exercício em que a Secretaria Geral – Entidades Supervisionadas do Mirad atuou, tendo em vista a extinção do Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário em 15 de janeiro de 1989.

218.Considerando que as contas da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira da Secretaria Geral do Mirad, exercício de 1988 (TC nº 007.705/1989-1), foram juntadas às presentes contas do Departamento de Administração do Mirad, pois os responsáveis pela Unidade estavam à época respondendo a Inquérito Administrativo a respeito da aquisição do Edifício Palácio da Agricultura, conforme fl. 76 do TC nº 007.705/1989-1.

219.Considerando que a Unidade Gestora Divisão de Execução Orçamentária e Financeira da Secretaria Geral do Mirad não possuía atribuições regimentais, sendo responsável pela execução orçamentária e financeira da Secretaria Geral do Mirad, fl. 61 do TC nº 007.705/1989-1.

220.Considerando que as irregularidades praticadas no processo de aquisição do Edifício Palácio da Agricultura não atingiram e, em consequência, não comprometeram as contas da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira da Secretaria Geral do Mirad, exercício de 1988.

221.Considerando que o controle interno, em seu relatório de auditoria concernente às contas da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira da Secretaria Geral, exercício 1988, asseverou que a utilização dos recursos orçamentários e financeiros foi realizada com observância às normas de administração e programação financeira vigentes no exercício, bem como a contabilização das operações obedeceu aos procedimentos contábeis, consubstanciados no Plano de Contas da Administração Federal, fl. 41 do TC nº 007.705/1989-1.

222.Considerando que as falhas constatadas foram diligenciadas e parcialmente atendidas, conforme fls. 53/75 do TC nº 007.705/1989-1.

223.Considerando que essas falhas não se caracterizaram por irregularidades que pudessem resultar dano ao Erário.

224.Considerando que o exercício de 1988 foi o último exercício em que a Divisão de Execução Orçamentária e Financeira da Secretaria Geral atuou, tendo em vista a extinção do Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário em 15 de janeiro de 1989.

225.Considerando que as contas da Secretaria Geral do Mirad, referentes ao exercício de 1988 (TC nº 006.987/1989-3), foram juntadas às presentes contas do Departamento de Administração do Mirad, pois os responsáveis pela Unidade estavam à época respondendo a Inquérito Administrativo a respeito da aquisição do Edifício Palácio da Agricultura, conforme fls. 119/120 do TC nº 006.987/1989-3.

226.Considerando que a Secretaria Geral do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad), sob a responsabilidade do senhor Mario Ramos Vilela, no período de 26 de agosto a 31 de dezembro de 1988, celebrou contrato de promessa de compra e venda do Edifício Palácio da Agricultura sem atentar para:

?a competência dos Procuradores da Fazenda Nacional, como representantes da União, para sua assinatura, infringindo o inciso V, art. 14, do Decreto-lei nº 147/1967 e art. 75 do Decreto-lei nº 9.760/1946;

?a necessária autorização legislativa no sentido de tornar alienáveis bens imóveis da União que foram oferecidos, em permuta, como possível parte do pagamento pela aquisição do Edifício Palácio da Agricultura, infringindo o inciso I, art. 15, do Decreto-lei nº 2.300/1986;

?que o instrumento contratual fosse preservado de ilegalidades, submetendo a minuta contratual à audiência prévia da Consultoria Jurídica, infringindo, pois, o parágrafo único do art. 31 do Decreto-lei nº 2.300/1986 e inciso IV, art. 5º, do Decreto nº 93.237/1986;

?que o processo de aquisição do Edifício Palácio da Agricultura fosse submetido à autorização expressa do Senhor Ministro de Estado, infringindo, assim, a Instrução Normativa nº 01, de 30 de março de 1981, do então Serviço de Patrimônio da União, alterada pela Instrução Normativa nº 01, de 09 de setembro de 1986;

?que a celebração do contrato de promessa de compra e venda do Edifício Palácio da Agricultura e o pagamento inicial de Cz\$ 5.100.000.000,00 fossem realizados com as devidas cautelas, ou seja, com a escritura atualizada do imóvel e certidões negativas de ônus, tanto do imóvel quanto dos proprietários;

?que fosse promovida aquisição de imóvel que, desde 1984, continuava com uma série de irregularidades constatadas pelo Corpo de Bombeiros do Distrito Federal e pela Companhia de Eletricidade de Brasília, não providenciando a realização de perícia para averiguar as suas reais condições de segurança.

227.Considerando que o senhor Mario Ramos Vilela, Secretário Geral do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad), no período de 26 de agosto a 31 de dezembro de 1988, conseguiu demonstrar a existência de material que comprovava, à época, a inviabilidade de competição no processo de aquisição de instalações para o funcionamento do órgão.

228.Considerando que os atos de gestão praticados pelo Sr. Mário Ramos Vilela, Secretário Geral do Mirad, no período de 26 de agosto a 31 de dezembro de 1988, no processo de aquisição do edifício Palácio da Agricultura, caracterizaram-se por grave infração a normas legais e regulamentares (inciso V, art. 14, do Decreto-lei nº 147/1967; art. 75 do Decreto-lei nº 9.760/1946; inciso I do art. 15 e art. 31 do Decreto-lei nº 2.300/1986; inciso IV, art. 5º, do Decreto nº 93.237/1986 e Instrução Normativa nº 01, de 30 de março de 1981, do então Serviço de Patrimônio da União, alterada pela Instrução Normativa nº 01, de 09 de setembro de 1986).

229.Considerando que nos autos não há indicação de que os atos de gestão praticados pelo senhor Mario Ramos Vilela, Secretário Geral do extinto Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, no período de 26 de agosto a 31 de dezembro de 1988, se caracterizaram por má-fé.

230.Considerando que competia ao Departamento de Administração do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad), no âmbito do Ministério, planejar, coordenar, acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução das atividades referentes à administração de material, obras, comunicações, transportes, documentação, edifícios públicos e imóveis residenciais (art. 14 do Decreto nº 95.074, de 21 de outubro de 1987).

231.Considerando que a aquisição de instalações adequadas para acomodar toda a estrutura do Mirad era atividade integrante do Plano de Trabalho do Departamento de Administração do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad), sob a responsabilidade do senhor Carlos Eduardo de Souza, Diretor Geral do Departamento de Administração, no período de 06 de setembro a 31 de dezembro de 1988, conforme relatório de atividades do gestor, fl. 40 do presente processo.

232.Considerando que o senhor Carlos Eduardo de Souza, Diretor Geral do Departamento de Administração do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad), no período de 06 de setembro a 31 de dezembro de 1988, não apresentou razões que justificassem a:

a) realização de promessa de compra e venda de imóvel, pela União, sem competência legal do signatário do contrato;

b) realização de promessa de compra e venda com ausência de autorização legislativa para permuta de bens da União;

c) ausência de audiência prévia da Consultoria Jurídica do Mirad;

d) ausência de reavaliação dos imóveis da União na data em que foi avaliado o imóvel que estava sendo adquirido;

e) falta de autorização expressa do Ministro de Estado para a transação;

f) emissão de notas de empenho posterior à assinatura do contrato de promessa de compra e venda;

g) liberação do pagamento sem recebimento das escrituras do imóvel;

h) publicação do extrato do contrato sem observância das exigências legais;

i) efetivação da transação sem realização de perícia para averiguar as condições do imóvel a ser adquirido.

233.Considerando que o senhor Carlos Eduardo de Souza, Diretor Geral do Departamento de Administração do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad), no período de 06 de setembro a 31 de dezembro de 1988, conseguiu demonstrar a existência de material que comprovava, à época, a inviabilidade de competição no processo de aquisição de instalações para o funcionamento do órgão.

234.Considerando que nos autos não há indicação de que os atos de gestão praticados pelo senhor Carlos Eduardo de Souza, Diretor Geral do Departamento de Administração do extinto Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, no período de 06 de setembro a 31 de dezembro de 1988, se caracterizaram por má-fé.

235.Considerando que os atos de gestão praticados pelo senhor Carlos Eduardo de Souza, no processo de aquisição do Edifício Palácio da Agricultura, caracterizaram-se por grave infração a normas legais e regulamentares (inciso V, art. 14, do Decreto-lei nº 147/1967; art. 75 do Decreto-lei nº 9.760/1946; inciso I do art. 15, art. 31 e art. 51, § 1º, do Decreto-lei nº 2.300/1986; inciso IV, art. 5º, do Decreto nº 93.237/1986; art. 60 da Lei nº 4.320/1964 e Instrução Normativa nº 01, de 30 de março de 1981, do então Serviço de Patrimônio da União, alterada pela Instrução Normativa nº 01, de 09 de setembro de 1986).

236.Considerando que o valor ajustado entre as partes, Cz\$ 9.343.292.418,24 (nove bilhões, trezentos e quarenta e três milhões, duzentos e noventa e dois mil, quatrocentos e dezoito cruzados e vinte e quatro centavos), foi resultado de avaliação apresentada à época pela Caixa Econômica Federal, e que o pagamento

de Cz\$ 5.100.000.000,00 (cinco bilhões e cem milhões de cruzados) integra o valor dessa avaliação nas exatas condições em que o imóvel se encontrava.

237.Considerando que a União, por quinze anos, vem ocupando o imóvel sem ônus, e que no caso de nulidade do contrato, em razão do disposto na alínea ‘b’ do inciso V do art. 4º da Lei nº 4.717/1965, além de ficar sem o prédio, atualmente ocupado pelo Incra, e ter que providenciar novas instalações adequadas para aquela autarquia, o Poder Público terá que pagar, em ação própria, o tempo que usou o imóvel.

238.Considerando que o Ministério Público Federal já ajuizou ação civil contra a Comercial e Construtora Stecca S/A objetivando a rescisão do contrato particular de promessa de compra e venda do imóvel denominado Palácio da Agricultura, atualmente ocupado pelo Incra, sob alegação de que o contrato firmado seria nulo por não observar formalidade prescrita em lei, bem como pelo fato de que o valor pactuado era superior ao de mercado.

239.Considerando que a empresa Comercial e Construtora Stecca S/A não apresentou informações confiáveis à Administração do Mirad a respeito da recuperação do edifício Palácio da Agricultura.

240.Considerando que a citação dos responsáveis e da empresa foi devidamente providenciada e atendida.

241.Considerando que não se configurou nos autos a ocorrência de dano ao Erário, ficando caracterizada a prática de ato ilegítimo e infração às normas legais por parte dos gestores públicos.

242.Considerando que a citação pode suprir a audiência dos responsáveis para fins de aplicação de multa aos gestores públicos envolvidos nos atos impugnados – medida esta não alcançável à empresa Comercial e Construtora Stecca S/A, por não existir vínculo administrativo com a Administração Pública.

Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo o seguinte:

a) Desapensar, dos presentes autos, o TC nº 007.705/1989-1 (Tomada de Contas da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira da Secretaria Geral do Mirad, exercício de 1988), TC nº 006.987/1989-3 (Tomada de Contas da Secretaria Geral do Mirad, exercício de 1988) e TC nº 007.037/1989-9 (Tomada de Contas da Secretaria Geral – Entidades Supervisionadas do Mirad, exercício de 1988), a fim de que tramitem separadamente e se proceda ao julgamento das respectivas contas.

b) Rejeitar em parte as alegações de defesa apresentadas pelo senhor Carlos Eduardo de Souza, Diretor Geral do Departamento de Administração do extinto Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad), no período de 06 de setembro a 31 de dezembro de 1988.

c) Rejeitar em parte as alegações de defesa apresentadas pelo senhor Mário Ramos Vilela, Secretário Geral do extinto Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad), no período de 26 de agosto a 31 de dezembro de 1988.

d) Julgar irregulares as contas do Sr. Carlos Eduardo de Souza, Diretor Geral do Departamento de Administração do extinto Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad), no período de 06 de setembro a 31 de dezembro de 1988, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea ‘b’; 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/1992.

e) Aplicar aos srs. Carlos Eduardo de Souza e Mário Ramos Vilela, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 268, incisos II e III, do RI/TCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do RI/TCU), o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação.

f) Autorizar o desconto da dívida na remuneração do servidor Carlos Eduardo de Souza, observado o disposto no art. 46 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

g) Autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial da dívida atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido, até a data do recolhimento, na forma da legislação em vigor, caso não atendida a notificação do senhor Mário Ramos Vilela, e caso não tenha êxito a adoção da providência da letra ‘d’ no que se refere ao senhor Carlos Eduardo de Souza.

h) Julgar regulares com ressalva as contas dos srs. José Edgar de Castro Andrade, no período de 01 de janeiro a 14 de julho de 1988, Raulino Heizelman Naves, Walter Spindola de Ataíde, Emerenciana do Socorro P. J. Miranda e Silva e Vander Oliveira Sobral, no período de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 1988, do Departamento de Administração do extinto Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad), dando-lhes quitação, com fundamento nos arts. 1º, I; 16, II; 18 e 23, II, da Lei nº 8.443/92.”

7. Ao concordar com o encaminhamento acima transcrito, o Secretário da 5ª Secex apenas propõe, adicionalmente, que a instrução de fls. 259/299 seja juntada por cópia aos processos TC-007.705/1989-1, TC-007.037/1989-9 e TC-006.987/1989-3, conforme sugestão oferecida pela Diretora da unidade técnica (fls. 300/302).

8. Em seu novo parecer, o Ministério Público/TCU posiciona-se da seguinte forma (fls. 303/304):

“(…)

As alegações de defesa apresentadas não descaracterizam a ocorrência de infrações a normas legais por parte dos Srs. Carlos Eduardo de Souza, Diretor Geral do Departamento de Administração do Mirad, e Mário Ramos Vilela, Secretário Geral do Mirad, haja vista que:

a) no que tange à realização de promessa de compra e venda de imóvel pela União sem competência legal, o art. 14, inciso V, do Decreto-lei nº 147/1967 e o art. 75 do Decreto-lei nº 9.760/1946 estabelecem a exclusiva competência dos Procuradores da Fazenda Nacional para representar a União nos contratos relativos a imóveis;

b) não obstante a alteração da minuta do contrato, que acrescentou que a permuta ficaria pendente de autorização legislativa, os gestores efetivamente celebraram contrato de promessa de compra e venda em que indicam a permuta como possível forma de pagamento de parte do imóvel adquirido, ou seja, oferecendo como parte do pagamento bens imóveis não desafetados;

c) as declarações da Dra. Maria Lúcia Carneiro Machado (fls. 77 e 78 do vol. III) são no sentido de que a Consultoria Jurídica do Mirad não foi ouvida previamente à celebração do questionado contrato, sendo que as declarações do Sr. Walter Vilela apenas apontam para o fato de que a Consultoria Jurídica tomou conhecimento dos termos do contrato momentos antes de sua assinatura, prazo certamente exíguo para um exame minucioso, o que contribuiu para a ausência de parecer jurídico até aquele momento (fls. 107 a 109 do vol. III);

d) a falta de reavaliação dos imóveis da União indicados para a permuta, decerto, demonstra desapego aos interesses públicos, ainda mais se considerarmos que a reavaliação do Palácio da Agricultura teve como resultado uma majoração expressiva de seu preço de venda, sendo que o Sr. Secretário Geral do Mirad teve conhecimento de sugestões no sentido da reavaliação dos imóveis da União;

e) a autorização do Ministro de Estado para a celebração do contrato era indispensável, ex vi da Instrução Normativa nº 01, de 30 de março de 1981, do então Serviço de Patrimônio da União, alterada pela Instrução Normativa nº 01, de 09 de setembro de 1986;

f) a liberação de pagamento sem que o vendedor tivesse apresentado escritura atualizada e certidões negativas de ônus do imóvel e dos proprietários;

g) a transação concretizada sem a realização de perícia para averiguar as condições do imóvel a ser adquirido, não obstante expedientes da Câmara de Valores Imobiliários do Distrito Federal, do Presidente da Associação dos Servidores da Reforma Agrária e do Diretor de Pessoal do Mirad que alertavam o Diretor Geral do Departamento de Administração do Mirad para a precariedade das instalações.

Cabe responsabilidade exclusiva ao Sr. Carlos Eduardo de Souza para as faltas consubstanciadas na publicação do extrato do contrato sem a observância das exigências indicadas no art. 51, § 1º, do Decreto-lei nº 2.300/86, e na emissão de nota de empenho posteriormente à celebração do contrato de promessa de compra e venda.

Merecem acolhida as justificativas dos responsáveis para a inexigibilidade de licitação, considerando a existência de diversos pareceres no sentido da conveniência de manter as instalações do Mirad no Palácio da Agricultura. De se ressaltar que o art. 23, inciso IV, do Decreto-lei, vigente à época, dispunha que a licitação seria inexigível ‘para a compra ou locação de imóvel destinado ao serviço público, cujas necessidades de instalação ou localização condicionem a sua escolha’.

Convém destacar que os elementos constantes dos autos não confirmam a ocorrência de dano ao Erário. O pagamento realizado teve como base avaliação procedida pela Caixa Econômica Federal, que considerava as exatas condições em que o imóvel se encontrava.

Observe-se que os Cz\$ 5.100.000.000,00 pagos à empresa Comercial e Construtora Stecca S/A equivalem a cerca de 45% do valor total acordado, motivo pelo qual essa empresa sustenta, em suas alegações de defesa, que é credora e não devedora da União (fl. 212). Isso posto e considerando que a União vem ocupando o edifício na condição de proprietária, não há que se falar em dano ao Erário.

Ademais, a ausência de autorização legislativa inviabiliza a permuta como forma de pagamento. Desse modo, a falta de reavaliação dos imóveis da União não pode ser apontada como possível causa de prejuízo aos cofres públicos, mas tão-somente como um descumprimento de norma por parte dos responsáveis. (...)

Pelo exposto, este representante do Ministério Público manifesta concordância com a proposta da Unidade Técnica, salientando que o julgamento das contas do Sr. Mário Ramos Vilela deve ocorrer nos autos do TC nº 006.987/1989-3, que trata da Tomada de Contas da Secretaria Geral do Mirad, após a desapensação proposta.”

É o relatório.

VOTO

I

Depois de completar quinze anos, o que resta para ser apreciado nestas contas do Departamento de Administração do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (DA/Mirad, extinto) diz respeito à malograda tentativa de aquisição de parte do edifício Palácio da Agricultura, onde, desde o ano de 1983, o Incra se achava instalado, nos termos de um contrato de locação. Com a criação do Mirad, em 1985, até a sua extinção, em 1989, o próprio Ministério passou também a ocupar dependências do edifício, assumindo as negociações para a compra do imóvel, que culminaram na assinatura do contrato de compra e venda com a proprietária, a empresa Comercial e Construtora Stecca S/A, em 26/12/1988 (fls. 107/112 do vol. 3 do TC-000.376/1989-2).

2. De 1989 a junho de 2001, o Incra continuou abrigado no Palácio da Agricultura. Todavia, nesse período, o contrato de compra e venda esteve sob investigação, tendo a União retido o pagamento de quase metade do valor ajustado, o que impediu a finalização do negócio jurídico e, logicamente, a transferência da propriedade.

3. Segundo o contrato, a compra e venda abrangia 85% do Palácio da Agricultura, ao preço de Cz\$ 9.343.292.418,24, equivalentes a 1.950.220,61 OTNs, fixados com base em avaliação da Caixa Econômica Federal, que seriam pagos da seguinte forma: Cz\$ 5.100.000.000,00, logo após a celebração contratual, a título de sinal e princípio de pagamento; Cz\$ 2.826.447.188,00, em dação de imóveis da União afetados ao Incra e ao Mirad em Brasília, no Rio de Janeiro e em Niterói; e Cz\$ 1.416.845.230,24, em moeda corrente, assim que alocados os recursos orçamentários. Quanto à parte representada pela permuta de imóveis, ficou estabelecido que poderia ser substituída por pagamento em moeda, contanto que feito no início do exercício de 1989. Pouco tempo depois, viria a ser firmado um aditivo contratual, condicionando a dação dos imóveis da União a prévia autorização legislativa.

4. Movido por matérias jornalísticas da época, que espalhavam a notícia de que o edifício objeto do contrato não apresentava condições de uso, conforme vistorias feitas pelo Corpo de Bombeiros do Distrito Federal e pela Companhia Energética de Brasília, o Ministério da Agricultura, sucessor do Mirad, baixou a Portaria nº 10, de 24/01/1989 (fl. 4 do TC-000.376/1989-2), sustentando a execução contratual e constituindo comissão de inquérito para apurar irregularidades no processo de aquisição, assim colocadas: a) inexistência de pronunciamento do órgão da Advocacia Consultiva da União, de manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, de autorização legal para permuta de imóveis da União, de pronunciamento do Serviço de Patrimônio da União e de representação da União no ato de compra e permuta; b) falta de segurança do imóvel; e c) ocorrência de vícios de invalidade, como a infringência do Decreto-lei nº 2.300/86. Ao mesmo tempo, solicitou do Ministério Público Federal providências para se obter judicialmente a determinação de nulidade do contrato e de devolução das quantias pagas à vendedora.

5. Com a sustação dos pagamentos restantes, a Stecca S/A ingressou na Justiça Federal com ação de cobrança contra a União, com vistas ao cumprimento dos termos contratuais acordados. Simultaneamente, o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública para o fim da decretação de nulidade do contrato e da restituição do dinheiro pago, apontando, para tanto, a falta de indicação dos recursos para o atendimento das despesas (art. 45, inciso V, do Decreto-lei nº 2.300/86) e a estipulação de preço possivelmente superior ao de mercado (art. 4º, inciso V, alínea “b”, da Lei nº 4.717/65). No juízo da 20ª Vara Federal de Brasília, os processos foram reunidos, por conexão, tendo sido proferidas sentenças, no mês de maio de 2001, pela procedência da ação civil pública e, conseqüentemente, pela improcedência da ação de cobrança (fl. 170).

6. Em outras palavras, o contrato foi anulado, com condenação da vendedora à devolução do valor recebido como parte do pagamento. Inconformada, a empresa Stecca S/A interpôs recursos de apelação, com efeito suspensivo da solução sentenciada. Não foram ainda julgados os recursos, que tramitam no Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

7. Além de recorrer das sentenças, a Stecca S/A entrou com ação de reparação de danos materiais e patrimoniais contra o Incra, junto à 20ª Vara Federal de Brasília, com o propósito de se indenizar pelo tempo em que a autarquia federal se manteve funcionando no Palácio da Agricultura após a celebração do contrato invalidado judicialmente, ou seja, entre 26/12/1988 e 15/06/2001. Mais do que isso, a proprietária pleiteia o pagamento de despesas com reforma das instalações prediais, impostos (IPTU/TLR) e taxas condominiais, as quais teriam se acumulado ao longo do período utilizado pelo Incra. No total, a empresa se acha credora de mais de R\$ 33 milhões, fora juros e correção monetária, dos quais R\$ 27.308.205,00 se devem à ocupação do imóvel.

8. Paralelamente aos acontecimentos reportados acima, em março de 2000, acolhendo proposta do Ministério Público deste Tribunal, determinei a citação dos administradores públicos indigitados como os responsáveis pela contratação, Srs. Carlos Eduardo de Souza, ex-diretor-geral de Administração do Mirad, e Mário Ramos Vilela, ex-secretário-geral do Mirad, em conjunto com a empresa Stecca S/A. Ademais do suposto débito, correspondente ao sinal pago para a compra do imóvel, pelo qual todos deveriam responder, os dirigentes do Mirad foram chamados a explicar as seguintes irregularidades na celebração da promessa de compra e venda:

- a) falta de competência legal (atribuição da Procuradoria da Fazenda Nacional);
- b) falta de autorização legislativa para a permuta dos bens da União compromissados;
- c) falta de audiência prévia da Consultoria Jurídica do Mirad;
- d) falta de reavaliação dos imóveis da União na data em que foi avaliado o imóvel que estava sendo adquirido;
- e) falta de comprovação da inviabilidade de competição;
- f) falta de autorização expressa do Ministro de Estado para a transação;
- g) emissão de notas de empenho posterior à assinatura do contrato de promessa de compra e venda;
- h) liberação do pagamento sem recebimento das escrituras do imóvel;
- i) publicação do extrato do contrato sem observância das exigências legais; e
- j) efetivação da transação sem realização de perícia para averiguar as condições do imóvel que seria adquirido.

9. Desse modo, é sobre as defesas apresentadas pelos responsáveis que passo agora a discorrer.

II

10. De acordo com os posicionamentos da 5ª Secex e, muito antes, da 4ª Secex, ratificados no último parecer do Ministério Público/TCU, são procedentes as alegações dos responsáveis quanto à inexistência de débito decorrente da assinatura do contrato de compra e venda.

11. Embora a Justiça Federal, ao reconhecer, em primeira instância, a invalidade do ajuste, o tenha feito em razão de laudo pericial indicativo de que *“o justo valor do imóvel, nas exatas condições em que se encontrava, na data de assinatura de promessa de compra e venda entre o Mirad e a Stecca, seria de Cz\$ 8.827.594.545,63, inferior em 5,8% ao preço pago”*, o valor combinado não chegou a ser integralizado, uma vez que só foi adimplido o sinal.

12. Vale dizer, se o contrato continha um sobrepreço, um dano potencial, este não se converteu em superfaturamento, não se traduziu em prejuízo. Mesmo que fosse autorizada a continuidade da execução do contrato, haveria folga financeira para adequar o preço à avaliação pericial. Sem embargo, o sobrepreço se constitui de irregularidade suficiente para a decretação da nulidade da transação, como fez a Justiça, além de sujeitar os gestores públicos a sanções administrativas, inclusive aplicação de multa com base na Lei nº 8.443/92.

13. Entretanto, os gestores definiram o preço do Palácio da Agricultura com o amparo de avaliação efetuada pela Caixa Econômica Federal, entidade que, entre outras, detinha competência para tal mister, de conformidade com o Decreto nº 74.409/74. Não caberia aos dirigentes do Mirad se opor ao laudo produzido pela Caixa, a não ser por equívoco patente. Note-se que apenas o perito judicial foi capaz de fazer ajustes na

avaliação da Caixa, reduzindo o valor computado em 5,8%, percentual tido como “*nada desprezível*” pelo juízo da 20ª Vara Federal/DF.

14. Por outro lado, como assinalou o Ministério Público/TCU, também não se pode, neste momento, concluir pela existência de débito pelo fato de o Incra ter ocupado o imóvel por quase treze anos sem pagar nada além do sinal estipulado na promessa de compra e venda. Aliás, preocupa-me, assim como já alertado pela 5ª Secex e pela própria Justiça Federal, a probabilidade de a União ficar sem o imóvel e ainda ser condenada a indenizar a proprietária pelo longo período de ocupação.

15. Tornando insubsistente o indício preliminar de débito de responsabilidade dos contratantes, agora a questão se restringe ao exame da regularidade dos atos de gestão que levaram à assinatura do contrato, o que, evidentemente, exclui da apuração o envolvimento da empresa Stecca.

III

16. Uma análise da transação imobiliária em tela não será fiel se vier descontextualizada dos fatos que a antecederam.

17. Já foi dito que o Incra, desde 1983, alugava da Stecca boa parte do imóvel mais tarde objeto da promessa de compra e venda. Em meados de 1985, a empresa proprietária manifestou seu desinteresse pelo prosseguimento da locação, dando prazo até 30/11/1985 para que o Incra providenciasse a desocupação do prédio. Concomitantemente, a Stecca sinalizou com a possibilidade de vendê-lo.

18. A partir de então, isto é, três anos antes da formalização do contrato, o Incra começou a estudar a compra do imóvel, mas não dispunha de meios para concretizar o negócio. Sem ter para onde se mudar, a autarquia forçou sua permanência no local, contra a vontade da proprietária. Nesse tempo, em que respondia a uma ação de despejo, foi recolhendo os aluguéis em juízo.

19. Durante todo esse período, estive na pauta do Incra arrumar uma solução para o conflito, sempre focada, porém, na aquisição do imóvel, considerado o mais apto, sobretudo pela localização, para atender às necessidades do serviço. Foi ainda na época em que o Incra conduzia as negociações que surgiu a idéia de incluir imóveis próprios na transação, como parte do pagamento. Igualmente, foi lá que se formularam as justificativas iniciais para a contratação direta, por inexigibilidade de licitação. Logo em seguida, o assunto passou a tomar conta dos afazeres do Mirad.

20. Em setembro de 1988, cerca de três anos depois da instituição do Mirad, o Sr. Carlos Eduardo de Souza foi nomeado diretor-geral do Ministério. Coube-lhe, entre outras atribuições inerentes ao cargo, a tarefa de preparar as medidas tendentes à aquisição do Palácio da Agricultura.

21. Com apenas três meses no exercício da função, o diretor-geral, embora já estivesse provendo os requisitos necessários à celebração do contrato de compra e venda, foi apanhado com o julgamento da ação de despejo em desfavor da União, em 13/12/1988, ocasião em que se concedeu o prazo de quinze dias para a desocupação do imóvel.

22. Talvez por isso, passada uma semana, em 20/12/1988, o secretário-geral do Mirad, por meio da Portaria/SG nº 346, constituiu comissão presidida pelo diretor-geral e composta por alguns servidores da área de assessoramento, com a inclusão de consultora jurídica, para, “*dentro da prioridade que o caso requer, implementarem as providências necessárias à aquisição do Edifício Palácio da Agricultura*”.

23. Contudo, de 22 a 28/12/1988, por motivo pessoal, o diretor-geral teve que se afastar da missão. Não há documento formal próprio desse afastamento, mas diversos depoimentos colhidos pela comissão de inquérito criada pelo Ministério da Agricultura o confirmam. Ademais, nesse intervalo de tempo não consta mesmo registro de atos praticados pelo diretor-geral.

24. Assim sendo, quando o contrato de promessa de compra e venda foi assinado, em 26/12/1988, o diretor-geral não estava presente. Aliás, o secretário-geral, pelo lado do Mirad, firmou o contrato sozinho, ainda que à vista de assessores, conforme a comissão de inquérito apurou.

25. Vê-se desde logo que o diretor-geral não pode ser responsabilizado pela assinatura do contrato, pois, sendo certo que não possuía competência para tal, o fato é que não a exerceu, nem em usurpação, até porque seu nome não figura no instrumento.

26. Algumas omissões imputadas ao diretor-geral também não podem prosperar, na minha maneira de entender. Nesse meio, estão a falta de audiência da consultoria jurídica do Mirad e a falta de autorização expressa do Ministro para a transação. Tudo bem que a preparação dos atos requeridos para a formalização do contrato ficou sob a incumbência do diretor-geral. Não só dele, como dos demais servidores designados para

tanto por portaria de serviço. No entanto, resta-me a incerteza sobre se o diretor-geral não iria mesmo diligenciar pelos pronunciamentos necessários ou se apenas não teve tempo para isso. Evidências me levam a acreditar na segunda alternativa, pois, enquanto esteve à frente da operação, o gestor desincumbiu-se de alguns assuntos, como a solicitação de avaliações e a análise da viabilidade financeira. De outro lado, não posso defender a condenação de alguém com base numa mera previsão de que ele, diante de uma situação, adotaria uma postura irregular. Lembro que o diretor-geral teve que se ausentar dias antes da celebração do contrato. Durante sua ausência, um evento foi determinante para se efetivar a contratação no momento em que se deu: a liberação de crédito suplementar para o Ministério, específico para a aquisição do imóvel, e bastante, juntamente com um remanejamento de recursos, para o pagamento do sinal (Decreto nº 97.391, de 22/12/1988, fls. 120/125 do vol. III do TC-000.376/1989-2). Por certo o desembaraço financeiro estimulou o aceleração da transação.

27. No que concerne aos imóveis da união arrolados como parte do pagamento, em primeiro lugar, revestia-se de uma obrigação condicionada à indisponibilidade de recursos em moeda. Somente no caso de frustração da expectativa orçamentária é que se lançaria mão da permuta. Num estudo sobre a definição dos recursos obteníveis, formulado pelo diretor-geral em 19/12/1988, pode-se conferir que a posição sustentada por ele era a de usar dinheiro proveniente da reformulação do plano orçamentário (fl. 128 do vol. III do TC-000.376/1989-2). Ademais, seguramente a dação dos imóveis não seria cumprida se não arranjada, antes, a autorização legal, devido aos gravames que cercam a transferência de propriedade de bens do domínio da União. Por conseguinte, a questão se limita ao estabelecimento de um compromisso, por parte do subscritor do contrato (que não foi o diretor-geral), sem a existência da correspondente autoridade. De qualquer modo, a irregularidade, ainda que de grande potencial danoso, em virtude da falta de uma avaliação atualizada dos bens oferecidos em permuta, e mesmo que por causas alheias, não chegou a ocasionar conseqüências. Tanto que o Ministério Público Federal a rejeitou expressamente como embasamento para o pedido de nulidade do contrato, nos termos da ação civil pública proposta (fl. 121 do TC-000.376/1989-2).

28. Também vejo sob um prisma menos rigoroso a inexistência de uma perícia específica no imóvel antes da transação. Afinal, os defeitos nas instalações eram aparentes, conhecidos de todos, uma vez que o Incra ocupava o prédio há cinco anos. O Corpo de Bombeiros e a Companhia Energética de Brasília haviam relatado as condições do imóvel. Nunca se escondeu, no processo de aquisição, que o edifício apresentava problemas que demandariam reformas urgentes. Mais importante, a Caixa Econômica Federal procedeu a mais de uma avaliação, ocasiões em que *“considerava as exatas condições em que o imóvel se encontrava”*, conforme explicado pelo Ministério Público/TCU. Portanto, o Mirad sabia a situação do imóvel que estava comprando, e o preço combinado representava as circunstâncias das instalações.

29. Outras impropriedades, atribuídas ao diretor-geral, são posteriores à celebração da promessa de compra e venda: emissão das notas de empenho após a assunção do compromisso; pagamento do sinal sem o recebimento da escritura do imóvel; e publicação do extrato do contrato com dados incompletos. Quanto a essa última, discordo de que a responsabilidade seja do diretor-geral, tendo em vista que a publicação se deu em 28/12/1988, quando o gestor estava em viagem, afastado do exercício da função (fl. 116 do vol. III do TC-000.376/1989-2). Com relação às notas de empenho e à ordem de pagamento, observo que, de fato, foram expedidas pelo diretor-geral, em 29/12/1988, logo em seguida ao seu retorno (fls. 41/43 do vol. III). Contudo, a ocasião não lhe deixava outra escolha. Se as notas de empenho precisaram ser emitidas depois da assinatura do contrato, é porque a providência não foi tomada por quem deveria, na ausência do diretor-geral. Por seu turno, o pagamento era exigível dada a existência de uma obrigação contratual a ser cumprida, com a premência de que, estando já no final do ano, se atrasada acarretaria um acréscimo de 28,8% no valor do sinal, que era fixado em OTN. Sem falar que a escritura do imóvel era necessária desde a formalização do contrato.

30. Por último, a respeito da prova da inviabilidade de competição, requerida para a contratação sem licitação, coloco-me do lado das conclusões da 5ª Secex e do Ministério Público/TCU, no sentido de que a opção pelo Palácio da Agricultura, diante das facilidades para o serviço, atendia ao interesse público, bem como aos requisitos para a inexigibilidade do procedimento licitatório.

31. Em face dessas ponderações, compreendo que as contas do ex-diretor-geral do Mirad, Sr. Carlos Eduardo de Souza, possam ser julgadas regulares com ressalva.

32. Estou certo de que a transação imobiliária em discussão, resolvida com afã e irreflexão sobre as consequências que dela poderiam advir, foi feita com atropelo das formas e trâmites legais. A ausência de participação da Procuradoria da Fazenda Nacional, de manifestação da Consultoria Jurídica e de permissão expressa do Ministro de Estado constituem, para mim, violação de requisitos essenciais para a validade do contrato. Aliás, não vejo como uma portaria de delegação para a prática de atos tipicamente administrativos possa servir de fundamento para a aquisição de um imóvel avaliado, na época, próximo de 13 milhões de dólares, sem contar, para tanto, com a palavra final do dirigente ministerial máximo.

33. Se é incerta a culpa do diretor-geral nessas omissões, o que impede a sua responsabilização, não vale o mesmo argumento em defesa do secretário-geral do Mirad, único gestor signatário do contrato. Não é aceitável de um administrador do seu quilate o desconhecimento das formalidades legais requeridas para a incorporação de um bem imóvel ao patrimônio público. Mesmo que na hipótese de ter sido mal assistido, não poderia incorrer num erro tão grave.

34. Sei que pairam dúvidas quanto ao comportamento de outras autoridades e servidores do Mirad. Porém, não há prova concreta contra eles, de maneira a impor a cominação de sanções. Tudo o que lhes foi oposto no processo, sobretudo no curso dos trabalhos da comissão de inquérito, são frágeis depoimentos de quem também queria se isentar de responsabilidades ou, então, suspeitas não confirmadas. Assim acontece com o Ministro de Estado, que claramente tinha ciência da negociação, mas alegou não haver sido chamado para prestar sua anuência no ato da compra. Do mesmo modo, os consultores jurídicos têm em seu favor, além das suas próprias declarações, a inexistência de qualquer documento que demonstre sua concordância com os termos do contrato. A controvérsia sobre os atos dessas pessoas, entretanto, não autoriza a remissão de quem tenha a culpa comprovada pela prática direta do ato.

35. Podem prestar de atenuantes da conduta, mas nunca de eximentes da responsabilidade, a boa-fé aparente, o pouco tempo que o secretário-geral teve para conduzir o problema da aquisição do imóvel (tomou posse no cargo em 26/08/1988), a pressão existente em virtude da ação de despejo, julgada procedente em primeira instância duas semanas antes da assinatura da promessa de compra e venda. Uma pressão, diga-se a propósito, aliviada com a interposição de recurso de apelação, de efeito suspensivo da sentença, que só veio a transitar em julgado em 10/01/1991, quando entrou em fase de execução.

36. Com base nessas premissas, entendo que ao secretário-geral do Mirad, Sr. Mário Ramos Vilela, deva ser cominada a multa prescrita no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92. Por outro lado, como os fatos ocorreram sob a vigência do Decreto-lei nº 199/67, cuja multa máxima correspondia a 10 salários mínimos (art. 53), fixo o valor da sanção, no presente caso, em R\$ 2.600,00. Recordo que, conforme observação do Ministério Público/TCU, as contas desse responsável serão apreciadas no TC-006.987/1989-3, referente à gestão da Secretaria Geral do Mirad do ano de 1988, a ser desapensado destes autos.

V

37. Como considerações finais, esclareço que as contas do exercício de 1988 da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira (TC-007.705/1989-1) e das Entidades Supervisionadas da Secretaria-Geral do Mirad (TC-007.037/1989-9), que tramitam em conjunto com estes autos e estavam sobrestadas no aguardo de decisão sobre os atos concernentes à compra do Palácio da Agricultura, podem agora ser separadas, para instrução e julgamento.

38. Ainda faço o registro de que, concluída a fase instrutiva das presentes contas do Departamento de Administração do Mirad, com o fechamento da proposta de mérito da 5ª Secex, foram juntados aos autos dois memoriais, elaborados pelo Sr. Carlos Eduardo de Souza, os quais, na minha visão, nada acrescentam de novo ao que restou examinado ao longo do processo (fls. 309/317 e 318/321).

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 4 de agosto de 2004.

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1.067/2004 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC-007.039/1989-1 (c/ 3 vols.) – Processos tramitando em conjunto: TC-006.987/1989-3, TC-007.037/1989-9 e TC-007.705/1989-1 – Apensados: TC-011.680/1988-1 e TC-000.376/1989-2 (com 17 vols.)

2. Grupo II, Classe de Assunto IV - Tomada de Contas

3. Unidade: Departamento de Administração do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (DA/Mirad)

4. Responsáveis: Carlos Eduardo de Souza (ex-diretor-geral de Administração do Mirad, CPF 012.269.596-87), José Edgar de Castro Andrade (ex-diretor-geral de Administração do Mirad, CPF 014.322.811-00), Raulino Heinzelman Naves (ex-diretor-substituto de Administração do Mirad, CPF 003.361.141-68), Walter Spindola de Ataíde (ex-diretor do Mirad, CPF 084.849.101-72), Emerenciana do Socorro Pontes Jardim (ex-diretora-substituta do Mirad, CPF 046.571.601-68), Vander Oliveira Sobral (ex-chefe do Almoxarifado do Mirad, CPF 086.717.531-15), Mário Ramos Vilela (ex-secretário-geral do Mirad, CPF 011.395.096-91) e Comercial e Construtora Stecca S/A (CNPJ nº 71.444.897/0001-90)

5. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça

6. Representantes do Ministério Público: Procurador-Geral, Lucas Rocha Furtado, e Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin

7. Unidades Técnicas: 4ª Secex e 5ª Secex

8. Advogados constituídos nos autos: João Norberto Farage (OAB/DF nº 985), João Marcos de Werneck Farage (OAB/DF nº 16.034), José Ferreira Ramos (OAB/DF nº 7.554), Marino Zanetti Jr. (OAB/SP nº 34.271), Evangivaldo Teles Aguiar (OAB/DF nº 14.009), Cândido Teles de Araújo (OAB/DF nº 7.491) e José Maria Matos Costa (OAB/DF nº 6.753)

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da tomada de contas anual do DA/Mirad, referente ao exercício de 1988.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento nos artigos 1º, inciso I; 16, inciso II; 18; 23, inciso II; e 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 53 do Decreto-lei nº 199/67, em:

9.1. - julgar regulares com ressalva as contas dos responsáveis Carlos Eduardo de Souza, José Edgar de Castro Andrade, Raulino Heinzelman Naves, Walter Spindola de Ataíde, Emerenciana do Socorro Pontes Jardim e Vander Oliveira Sobral, dando-lhes quitação;

9.2. - rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Mário Ramos Vilela, haja vista a assinatura do contrato de promessa de compra e venda de parte do edifício Palácio da Agricultura, em Brasília, sem a existência de competência legal, nem de permissão expressa do Ministro de Estado, nem de prévia audiência da consultoria jurídica do Mirad, aplicando-lhe, por conseguinte, multa no valor de R\$ 2.600,00 (dois mil e seiscentos reais) e fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação para que comprove diante do TCU o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária, se paga após o vencimento;

9.3. - autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

9.4. - excluir a responsabilidade, no âmbito dos presentes autos, da empresa Comercial e Construtora Stecca S/A;

9.5. - recomendar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) a procura de uma solução conciliadora, junto à empresa Stecca S/A, para o litígio que envolve a questão da compra de parte do edifício Palácio da Agricultura;

9.6. - dar ciência deste acórdão, assim como do relatório e voto que o fundamentam, ao Ministério Público Federal, ao Incra e à Controladoria-Geral da União; e

9.7. - restituir os autos à 5ª Secex para continuidade da instrução dos processos TC-007.705/1989-1 (Tomada de Contas da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira da Secretaria-Geral do Mirad, exercício de 1988), TC-007.037/1989-9 (Tomada de Contas da Secretaria-Geral – Entidades Supervisionadas do Mirad, exercício de 1988) e TC-006.987/1989-3 (Tomada de Contas da Secretaria-Geral do Mirad, exercício de 1988, no qual deverão ser apreciadas as contas do ex-secretário-geral Mário Ramos Vilela).

10. Ata nº 28/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça (Relator), Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO

Presidente

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA

Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO II - CLASSE IV - PLENÁRIO

TC-650.158/1995-4 (com 1 volume e 1 anexo)

Apensos: TC-650.191/1997-8 (com 2 volumes)

TC-650.242/1996-3

TC-650.023/1994-3

TC-650.206/1993-2

TC-650.146/1994-8

Natureza: Prestação de Contas (exercício de 1994)

Entidade: Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Responsáveis: Antônio Diomário de Queiroz (ex-Reitor) e outros

Interessado: Tarso Genro (Ministro da Educação)

Sumário: Prestação de contas. Pedido de prorrogação de prazo concedido pelo Tribunal para a regularização da ocupação de cargos de universidades federais por funcionários de fundações de apoio. Deferimento. Ciência.

RELATÓRIO E VOTO

Trata-se da prestação de contas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) do exercício de 1994, julgada conforme o Acórdão nº 276/2002-Plenário, de 31/07/2002, que volta à pauta para o exame de solicitação apresentada pelo Ministro da Educação, Tarso Genro.

2. Por meio da aludida deliberação (subitem 8.5.2), o Tribunal fixou o prazo de 360 dias para que a UFSC afastasse de cargos públicos de provimento efetivo dessa universidade os funcionários de fundações de apoio que os estivessem ocupando, por representar violação da regra do concurso estabelecida no inciso II do art. 37 da Constituição Federal.

3. Considerando que várias outras universidades incorriam em idêntica irregularidade, repetidamente verificada em processos de auditoria e de contas, o Tribunal, ainda nessa oportunidade, decidiu uniformizar entendimento sobre a concessão do prazo de 360 dias para a regularização do problema por parte de outras instituições (subitem 8.7).

4. Pouco antes de vencer o prazo acima referido, em julho de 2003, o então Ministro da Educação, Cristovam Buarque, solicitou prorrogação por mais 360 dias para o cumprimento da exigência, pois estava providenciando a realização de concursos públicos para o provimento dos cargos que seriam desocupados. Conforme o Acórdão nº 1.571/2003-Plenário, o pedido de prorrogação de prazo foi atendido.

5. Desta feita, mediante o Aviso nº 694/2004/GM-MEC, de 22/07/2004, na iminência de se esgotar a prorrogação, o Ministro da Educação, Tarso Genro, vem solicitar a concessão do “*prazo adicional de um ano para o cumprimento do Acórdão*”, isto é, para a substituição dos funcionários das fundações de apoio. Em suas justificativas, o Ministro explica o seguinte (fls. 44/47 do vol. 1):

“A prorrogação do prazo estabelecido no Acórdão nº 276/2002-TCU-Plenário (...) foi solicitada (...) através do Aviso nº 734/2003/MEC, do então Ministro da Educação Cristovam Buarque.

No referido aviso, o Ministro demonstrava o esforço realizado pelo governo no sentido de alocar vagas para concursos nos HUs [Hospitais Universitários] e IFES [Instituições Federais de Ensino Superior]. Em minha gestão, demos continuidade a essa política, conforme demonstram as planilhas em anexo.

Entretanto, as profundas dificuldades que o País vem atravessando, aliadas ao impacto da Reforma da Previdência sobre as IFES e os HUs, impediram-nos de atingir o montante de vagas exigido pelo Acórdão.

Outro fator a ser considerado são os baixos salários iniciais dos profissionais de nível superior – notadamente dos médicos – que não só têm levado os concursados a desistirem de tomar posse, como também vêm provocando inúmeros pedidos de exoneração.

Desnecessário ressaltar a importância dos 45 HUs para o Sistema Único de Saúde – SUS: além de se constituírem em importantes centros de formação de pessoal na área da saúde, proporcionam atendimento de qualidade a segmentos desfavorecidos da sociedade brasileira. (...)”

6. Como afirmei por ocasião da prorrogação de prazo anterior, embora o preenchimento dos cargos públicos das universidades por funcionários de fundações de apoio privadas, sem concurso, signifique grave violação da Constituição Federal, sanável apenas com a destituição desses ocupantes, é de se reconhecer a dificuldade de solucionar tal situação em curto tempo, mantendo-se a estabilidade na prestação de serviços tão importantes para a população, sobretudo nos hospitais universitários.

7. De um modo prudente, para garantir a continuidade dos serviços públicos, estão sendo realizados concursos para a substituição dos funcionários das fundações de apoio, mas há a necessidade de contar com disponibilidades orçamentárias. Segundo as planilhas apresentadas pelo Ministro da Educação, mais de 16 mil vagas em universidades teriam sido abertas de 2003 até hoje, o que demonstra empenho em se atender a decisão deste Tribunal. Veja-se que, ainda de acordo com as informações do Ministério, só os hospitais universitários, no início de 2003, possuíam cerca de 20 mil prestadores de serviço terceirizados.

8. Diante dessas circunstâncias, compreendo justificada a prorrogação do prazo dado pelo Acórdão nº 276/2002-Plenário, já estendido pelo Acórdão nº 1.571/2003-Plenário, por outros 360 dias.

Sendo assim, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 04 de agosto de 2004.

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA

Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1.068/2004 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC-650.158/1995-4 (com 1 volume e 1 anexo)

Processos Apensos: TC-650.191/1997-8 (com 2 vols.), TC-650.242/1996-3, TC-650.023/1994-3, TC-650.206/1993-2 e TC-650.146/1994-8

2. Grupo II, Classe de Assunto IV - Prestação de Contas

3. Entidade: Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

4. Responsáveis: Antônio Diomário de Queiroz (ex-Reitor) e outros

4.1 Interessado: Tarso Genro (Ministro da Educação)

5. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: não atuou

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de prestação de contas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) do exercício de 1994, julgada conforme o Acórdão nº 276/2002-Plenário, sobre o qual se pede prorrogação do prazo para cumprimento de determinação do Tribunal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. - autorizar a prorrogação do prazo para atendimento do subitem 8.5.2 do Acórdão nº 276/2002-Plenário, estendido pelo Acórdão nº 1.571/2003-Plenário, bem como dos prazos concedidos pelo Tribunal, até esta data, com base no subitem 8.7 da mesma deliberação, por mais 360 (trezentos e sessenta) dias;

9.2. - dar ciência deste acórdão ao interessado e ao reitor da Universidade Federal de Santa Catarina; e

9.3. - determinar ao Ministério da Educação e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto e em coordenação com as universidades federais, apresente a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, cronograma para substituição do pessoal ocupante de cargos terceirizados nessas instituições de ensino superior e respectivos hospitais universitários.

10. Ata nº 28/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Adylson Motta (na Presidência), Marcos Vinícios Vilaça (Relator, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa).

ADYLSON MOTTA
na Presidência

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Ministro-Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE IV - PLENÁRIO

TC – 475.227/1996-4

Natureza: Representação

Entidade: Município de Itatuba/PB

Responsável: José Ronaldo Martins de Andrade (ex-Prefeito Municipal) CPF 250.451.054-34

Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: Tomada de contas especial originada da conversão de Representação de Unidade Técnica do Tribunal, acerca de possíveis irregularidades na aplicação de recursos de convênios. Citação do responsável. Análise das alegações de defesa. Acolhimento da defesa com relação a apenas um dos convênios objeto das contas especiais. Irregularidade das contas. Multa. Comunicação ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

O presente feito originou-se da Representação do então Titular da SECEX/PB, o ACE Severino Piragibe Pereira Pombo, em função de notícias veiculadas no jornal O NORTE, acerca de possível desvio de recursos públicos federais oriundos de convênios.

2.De acordo com os fatos divulgados, teriam sido desviadas 130 (cento e trinta) toneladas de leite que deveriam ser destinadas a crianças desnutridas e a gestantes de risco nutricional, no Município de Itatuba/PB. A aquisição do leite teria sido levada à conta de recursos provenientes do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, por intermédio do Convênio nº 1277/94 – FNS/MS e INAN, no valor - R\$ 445.467,53 (quatrocentos e quarenta e cinco mil, quatrocentos e sessenta e sete reais e cinquenta e três centavos).

3.De igual forma, tratou a Representação da malversação de verba oriunda do Ministério da Educação, por força do Convênio nº 2.588/95 – FNDE/MEC, no valor de R\$ 67.889,76 (sessenta e sete mil, oitocentos e oitenta e nove reais e setenta e seis centavos), celebrado com a finalidade de reforma e dotação de equipamentos, para as escolas da rede pública municipal.

4.Efetuada as diligências necessárias, e posteriormente a audiência do responsável, o Tribunal Pleno, por intermédio da Decisão nº 889/2001, determinou a conversão do presente processo em tomada de contas especial, tendo como responsável o Sr. José Ronaldo Martins de Andrade, ex-Prefeito Municipal de Itatuba, com fundamento nas irregularidades apuradas na execução do Convênio nº 1277/94 – FNS/MS e INAN e também do Convênio nº 2.588/94 – FNDE/MEC, conforme a seguir descrito:

a) Convênio nº 1277/94 – FNS/MS e INAN:

- manipulação de dados populacionais, para fins de justificar a demanda pelos gêneros a serem adquiridos com recursos do Convênio;

- excesso de aquisição de leite em pó e óleo de soja;
- distribuição de leite e óleo de soja em quantidade inferior à estabelecida no plano de trabalho;
- aquisição dos produtos sem a realização do competente processo licitatório.

b) Convênio nº 2588/94 – FNDE/MEC:

- superdimensionamento na área de três escolas construídas na municipalidade;
- realização de serviços de recuperação de escolas bem inferiores aos previstos no convênio.

5. Promovida a citação do responsável, este apresentou, intempestivamente, suas alegações de defesa, as quais consubstanciam os volumes 3, 4 e 5 deste processo.

6. A defesa apresentada foi analisada pela SECEX/PB, verificando-se divergência entre os entendimentos do ACE e o do Diretor de Divisão Técnica, notadamente quanto ao Convênio nº 2588/94, como se verá adiante.

7. Com relação ao Convênio nº 1277/94, o responsável alegou, em síntese, que:

“as aplicações de recursos oriundos do Fundo Nacional de Saúde, objeto do Convênio nº 1277/94 (Programa de Atendimento aos Desnutridos e às Gestantes de Risco Nutricional), foram feitas na ordem abaixo:

- Recursos do INAN.....R\$ 455.467,54
- Contrapartida da Prefeitura... R\$ 45.546,75
TOTAL APLICADO. R\$ 501.014,28”

8. Ressaltou que a quantia aplicada pela Prefeitura foi apenas parte do total de R\$ 50.060,75 (cinquenta mil, sessenta reais e setenta e cinco centavos) prevista como contrapartida. Outrossim, juntou aos autos 32 declarações, datadas de 6.4.2000, subscritas por pessoas que teriam testemunhado o armazenamento de três carretas contendo leite em pó e óleo, no *“antigo prédio Cinema Santo Antônio”*, no qual se localizava o almoxarifado provisório do Município. Juntou, ainda, 655 declarações de supostos beneficiários do recebimento dos gêneros mencionados.

9. Foram também colacionadas provas de existência do aludido almoxarifado, bem como a cópia do Decreto Municipal nº 34/95, de 8.5.1995, no qual é *“dispensada toda formalidade que implicar em retardamento das ações de que trata o art. 1º”*, alusivo ao caráter emergencial de todas as ações destinadas à redução da desnutrição e da mortalidade infantil.

10. Em referência ao Convênio nº 2588/94, o ex-Prefeito alegou que a equipe técnica de fiscalização da DEMEC atestou a execução física das reformas das escolas, as quais teriam sido executadas de forma integral e em conformidade à planilha orçamentária prevista no projeto. A este respeito, fez menção a um Laudo de Engenharia do TCE/PB, em que, supostamente, estaria comprovado que as obras em questão foram executadas.

11. As alegações de defesa apresentadas foram concluídas no sentido de que fosse revista a Decisão nº 889/2001 – TCU – Plenário e julgadas as presentes contas regulares, *“por inexistência de irregularidades”*, devendo ser relevadas as diversas falhas formais, *“sobretudo, porque não houve dano ao Município, nem malversação dos dinheiros públicos”*.

12. Em análise à defesa apresentada, a instrução ressaltou, preliminarmente, com relação ao Convênio nº 2588/94, que o responsável manteve-se silente acerca do superdimensionamento na área de três escolas construídas no Município, e também quanto à realização de serviços de recuperação de escolas bem inferiores aos previstos no Convênio. Quanto ao Convênio nº 1277/94, que o responsável deixou de pronunciar-se acerca da manipulação de dados populacionais, do excesso de aquisição de leite e de óleo, e da distribuição destes gêneros em quantidade inferior à estabelecida no plano de trabalho da avença.

13. Ao adentrar no mérito das alegações apresentadas, relativamente ao Convênio nº 2588/94, manifestou-se o ACE por que devam estas ser acolhidas, uma vez que, no seu sentir, o feito carece de mais evidências materiais no levantamento do débito apurado – R\$ 16.027,65 (dezesesseis mil, vinte e sete reais e sessenta e cinco centavos). O Analista observa, ainda, que a própria fiscalização da DEMEC atestou a construção das escolas em conformidade ao orçamento previsto no respectivo Plano de Trabalho, fato este que ensejou a aprovação das contas do Convênio, no âmbito do FNDE.

14. Relativamente ao Convênio nº 1277/94, pondera o ACE que, embora a respectiva prestação de contas tenha sido aprovada e homologada junto ao SIAFI, inúmeras irregularidades foram apuradas em auditorias realizadas, tanto pelo TCU, quanto pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, conforme noticia o relatório de auditoria daquela Corte, inserido às fls. 169/180 do volume principal destes autos.

15.Segundo o ACE, a auditoria realizada pelo TCE/PB refuta plenamente as alegações de que os recursos transferidos teriam sido integralmente utilizados na aquisição e distribuição de leite e óleo para a população carente de Itatuba/PB, havendo sido apurado, na oportunidade, um débito de R\$ 255.553,41 (duzentos e cinquenta e cinco mil, quinhentos e cinquenta e três reais e quarenta e um centavos).

16.Além disto, a aludida auditoria indica as seguintes ocorrências: ausência de procedimento licitatório; redução do período de distribuição dos gêneros; atendimento de apenas 2.476 beneficiários, quando o Plano de Trabalho destinava-se a 6.008 clientes; falsificação de dados populacionais; ausência de almoxarifado com controle de entrada e saída de mercadorias; e desaparecimento da documentação relativa ao Convênio, no período de gestão do responsável.

17.Ao valer-se dos dados consignados no Relatório de Auditoria do TCE/PB, o Analista ressaltou que o valor apurado por aquela Corte, a título de débito, fora de R\$ 225.553,41 (duzentos e cinquenta e cinco mil, quinhentos e cinquenta e três reais e quarenta e um centavos), e não o de R\$ 312.374,73 (trezentos e doze mil, trezentos e setenta e quatro reais e setenta e três centavos) pelo qual foi citado o responsável, por força da Decisão Plenária nº 889/2001. Não obstante a diferença de valores, afirmou que a citação realizada por valor maior não invalida o chamamento processual, mostrando-se desnecessária sua renovação, uma vez que fora assegurado ao responsável o direito à ampla defesa e ao contraditório.

18.Concluiu o Analista que, em virtude das irregularidades apontadas nos autos, destacadamente a aquisição de leite e óleo sem o devido processo licitatório, pelo valor de R\$ 455.467,53 (quatrocentos e quarenta e cinco mil, quatrocentos e sessenta e sete reais e cinquenta e três centavos), conduzem ao julgamento pela irregularidade das presentes contas, além da cominação da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92.

19.Submetida a instrução ao Diretor Técnico da SECEX/PB, este manifestou sua divergência em relação a alguns aspectos concernentes ao Convênio nº 2588/94.

20.De início, ressalta que o responsável, em suas alegações, apresentou considerações acerca de *‘uma alegada infalibilidade do Sistema de Contabilidade do Município, bem como sobre a possível motivação das denúncias que teriam dado origem ao processo de representação, fatos que não estão sendo levados em conta por esta Unidade Técnica, que se limita à análise das questões puramente técnicas e aos aspectos legais.’*

21.Ao se reportar ao Convênio indicado, ponderou o Diretor que o responsável teria se limitado a argumentar, genericamente, que a avença fora integralmente cumprida, *“à luz da documentação original revisada, cuja equipe técnica da fiscalização do DEMEC, que é o Órgão responsável pelo repasse dos recursos desse convênio, atestou através do Relatório de Supervisão Técnica do Ministério da Educação e do Desporto, que a execução física das reformas foram realizadas de forma integral e de acordo com a planilha de orçamento, conforme previsto no projeto.”*

22.Neste ponto, no qual fundou-se o ACE para acatar a defesa apresentada quanto ao Convênio em questão, diverge o Diretor Técnico, manifestando-se nos termos que passo a transcrever:

“4.3. Inicialmente, vale destacar que não há que se falar em julgamento de contas do Convênio FNDE nº 2588/94 e julgamento de contas do Convênio nº 1277/94 – FNS/MS e INAN, conforme proposto pelo Sr. Analista. O que será julgada por este Tribunal é a presente tomada de contas especial, ou seja, o presente processo de contas, que envolve irregularidades em dois convênios. As presentes contas até poderão ser julgadas irregulares em razão de irregularidades em apenas um dos convênios, se acolhidas as alegações de defesa quanto às irregularidades do outro. Todavia, o julgamento é do processo de contas, e não do convênio ou de sua prestação de contas.

4.4. O relatório do concedente em que se funda o responsável para alegar a boa e regular aplicação dos recursos já havia sido analisado pelo Tribunal. O então Diretor da 1ª Divisão Técnica, em instrução às fls. 80/81 – vp, demonstra os motivos que o levaram a discordar do relatório da equipe do DEMEC/PB. As irregularidades foram apuradas por Analista deste Tribunal. Apesar de divergências entre os resultados apurados pela equipe do DEMEC/PB e pelo Analista deste Tribunal, entendo que deva prevalecer o trabalho de fiscalização deste Tribunal. Esse parece ter sido também o posicionamento desta Corte, ao proferir a Decisão nº 889/2001 – TCU – Plenário, já que foi autorizada a citação do responsável, em razão das irregularidades no Convênio FNDE nº 2588/94 apontadas pelo Analista deste Tribunal, quando já se tinha conhecimento, nos autos, do relatório divergente do concedente.

4.5. Quanto ao Laudo de Engenharia do TCE/PB que comprovaria que as obras foram executadas e que os custos foram aceitáveis, o responsável sequer o apresentou. Trago à tona o brocardo ‘allegare nihil et allegatum non probare paria sunt’. Além disso, o trabalho do TCE/PB também não poderia se sobrepor ao trabalho deste Tribunal, já que, no presente caso o Analista instrutor comprovou, in loco, que os serviços não

foram executados na sua totalidade e que a área das escolas estavam superdimensionadas. Trata-se de uma constatação fática.

4.6. Por todo o exposto, diferentemente do Sr. Analista, entendo que as alegações de defesa devem ser rejeitadas.”

23. Ressalvado este aspecto, o encaminhamento proposto pelo ACE foi perfilhado pelo Diretor Técnico e pelo Secretário de Controle Externo, com a proposta de rejeição das alegações de defesa apresentadas pelo responsável, Sr. José Ronaldo Martins de Andrade, devendo suas contas serem julgadas irregulares, a ele imputando-se o débito apurado nos autos, na forma do art. 16, III, c, da Lei nº 8.443/92, além da multa prevista no art. 57 do mesmo diploma legal.

24. O MP/TCU manifestou aquiescência à proposição ofertada pelo Diretor e Titular da SECEX/PB. É o Relatório.

VOTO

Instaurada por força da Decisão Plenária nº 889/2001 – TCU – Plenário, em processo original de Representação, trago à consideração deste Colegiado a presente tomada de contas especial convertida, cujo desenvolvimento deu-se de forma válida e regular, sendo assegurado ao responsável os direitos constitucionais à ampla defesa e ao contraditório.

2. Ressai dos autos irregularidades verificadas na execução dos Convênios nº 1277/94 – FNS/MS e INAN, e nº 2588/94 – FNDE/MEC.

3. Analisadas as alegações de defesa produzidas pelo responsável, Sr. José Ronaldo Martins de Andrade, concluiu-se, no âmbito da SECEX/PB, por que devam as presentes contas serem julgadas irregulares, impondo-se ao ex-Gestor o débito apurado nos autos, além da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92.

4. Verifica-se, contudo, dissensão com relação à análise das alegações referentes ao Convênio nº 2588/94, na Unidade Instrutiva.

5. A este respeito, analisei mais detidamente a questão do referido Convênio, nesta etapa processual, de forma que inclino-me a aquiescer à conclusão do ACE encarregado da instrução, no sentido de que ressentem-se de maior consistência as evidências materiais no levantamento do débito imputado ao responsável, perfazendo o valor de R\$ 16.027,65 (dezesesseis mil, vinte e sete reais e sessenta e cinco centavos).

6. Faz-se oportuno ressaltar que o relatório da equipe de inspeção da SECEX/PB (fls. 80/81 Vol. Principal), incumbida da vistoria *in loco* nas escolas municipais supostamente beneficiadas com os recursos em questão, não demonstrou precisão suficiente para a quantificação do débito indicado, conforme se pode verificar dos termos destacados da transcrição que se segue:

“(…) o que encontramos em visita *in loco* a duas das três escolas incluídas no Convênio nº 2588/94 – FNDE/MEC (Escolas Antônia de Andrade Cavalcante, em Retiro e Antônio Rodrigues de Oliveira, em Jacaré), foi quanto à primeira, que esta escola possui uma sala de aula de aproximadamente 50m², onde foram utilizados tão-somente serviços de pintura a cal e pintura a óleo nas portas e janelas, sendo, ainda, realizada a construção de uma parede, com cerca de 20 m², para dessa forma utilizar uma garagem contígua, de outro imóvel, cedida pelo proprietário provisoriamente, com segunda sala de aula, de uns 25m², bem como foi feito o fechamento do portão da garagem com tijolos e colocada uma janela e uma porta nessa ‘nova sala de aula’, e quanto à segunda, que ela somente possui uma única sala de aula, com 45m² de área, onde não foram realizados qualquer serviço de reforma desde quando foi a mesma construída, em 1988, segundo a professora e moradores do local, mas de acordo com os documentos de fls. 85/87 – Vol. I, as escolas teriam, cada uma delas, 2 salas de aula e outras dependência, totalizando 140m² de área, onde seriam realizados os serviços ali discriminados.

3. Quanto à terceira escola (Escola Santa Lúcia), como já comentamos à fl. 63, não foi possível fazer uma visita *in loco* (...)” (Grifei)

7. Convém salientar, contudo, que por ocasião da análise da Representação da qual originou-se a presente tomada de contas especial (Decisão nº 889/2001 – Plenário), tal circunstância não foi relevada. Contudo, o conjunto indiciário apresentado em todo o contexto representado acenava pela ocorrência de sérias irregularidades nos Convênios enfocados, afigurando-se suficiente para a citação do responsável, na forma sugerida nos pareceres técnicos.

8. Outra não é a finalidade da instauração da tomada de contas especial senão a de apurar os fatos, a responsabilidade, bem como a quantificação do dano causado aos cofres públicos. Portanto, no caso, exaurida a

fase do contraditório, acolho as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. José Ronaldo Martins de Andrade, com referência ao Convênio nº 2588/94 – FNDE/MEC.

9.Diversa, entretanto, é a situação do Convênio nº 1277/94 – FNS/MS, acerca do qual convergem os pareceres, pela rejeição da defesa apresentada.

10.De fato, os elementos coligidos pelo responsável em sua defesa quanto ao Convênio nominado não elidem quaisquer dos fundamentos das irregularidades a ele atribuídas, quais sejam: a ausência de procedimento licitatório para a aquisição dos gêneros alimentícios objeto da avença, atendimento a uma clientela de beneficiários bastante inferior àquela prevista no respectivo Plano de Trabalho, além da completa ausência de controle de entrada e saída dos gêneros do improvisado almoxarifado municipal.

11.As declarações apresentadas por supostos beneficiários da distribuição de leite e óleo, em consonância a entendimento já pacificado nesta Corte, não aproveitam ao interessado.

12.Outrossim, entendo que, para fins de avaliação da culpabilidade do agente, a existência do Decreto Municipal nº 34/95 - no qual são dispensados quaisquer óbices formais ao desenvolvimento de todas as ações destinadas à redução da desnutrição e da mortalidade infantil, objeto do Convênio – não justifica algumas ocorrências relacionadas à aquisição dos gêneros, prescindindo-se do competente processo licitatório, senão vejamos:

12.1.Consta do Relatório de Auditoria do Ministério da Saúde (fl. 111/112 – Vol. Principal) que os gêneros adquiridos para atendimento ao Programa “Leite é Saúde” foram objeto de compra direta da firma EME – Comércio e Representações Ltda., a qual situa-se em Goiânia/GO, *“cerca de mais ou menos 2.600 quilômetros da cidade de Itatuba/PB, enquanto existem cidades tais como: João Pessoa (115 km), Campina Grande (55 Km) e Recife (170 Km), que dispõem de grandes firmas que poderiam fornecer o leite/óleo necessários para o atendimento do programa.”*

12.2.Embora não tenha sido objeto de questionamento específico, por parte desta Corte, os indícios de favorecimento na aquisição mostram-se latentes.

12.3.Ainda no mesmo Relatório, consta expressamente que *“o número de crianças apresentado pelo Plano de Trabalho da Prefeitura 4.914, não corresponde nem de longe, a toda a população de crianças existente naquela localidade na faixa etária do Programa, pois segundo o censo do IBGE é de apenas 1.256.”* (Grifei)

12.4.Registrou-se, também, que o período de atendimento previsto para o Programa, no respectivo Plano de Trabalho, era de 9 (nove) meses. Entretanto, seu implemento deu-se em apenas 5 (cinco) meses.

13.Diante de todo este quadro, não merece acolhimento as alegações de defesa apresentadas pelo responsável, devendo suas contas serem julgadas irregulares, a ele imputando-se o débito apurado nos autos, sem prejuízo da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92, tal como preconizado nos pareceres.

14.Ressalto por fim, em corroboração ao parecer do Diretor de Divisão Técnica da SECEX/PB, e para que não paire qualquer dúvida por parte do responsável quanto ao alcance do presente procedimento de contas especial, que o acolhimento da defesa apresentada quanto a um dos convênios objeto deste processo tem apenas o condão de excluir do julgado a parcela do débito a ele correlato, não constituindo qualquer óbice a que seja a tomada de contas especial julgada irregular, com imputação da dívida remanescente.

Ante todo o exposto, acompanho os pareceres emitidos nos autos, e VOTO por que este Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 04 de agosto de 2004.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Proc. TC-475.227/1996-4
Tomada de Contas Especial

Parecer

Os elementos carreados pelo responsável são insuficientes para afastar as irregularidades e o dano ao erário federal quantificado nos autos, como bem demonstrou a Unidade Técnica na intervenção precedente.

2.A propósito das declarações juntadas, principal meio probatório de que se procurou valer o responsável para afastar a existência do débito, vale lembrar que as declarações de terceiros, ainda que possam ser consideradas na formação do livre convencimento sobre a apreciação das provas, presumem-se verdadeiras em relação ao signatário e provam apenas a declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado em sua veracidade o ônus de provar o fato (art. 368, parágrafo único, CPC). Tais declarações frente ao farto conjunto probatório em sentido contrário não demonstram a boa e regular aplicação de parcela dos recursos federais referentes aos Convênios 1277/94 - FNS/MS e INAM e 2588/94 - FNDE/MEC.

3.Assim, esta representante do Ministério Público manifesta-se de acordo com o encaminhamento alvitrado pelo Sr. Diretor às fls. 30/2, volume 2, no sentido de se rejeitar integralmente as alegações de defesa ofertadas, julgando-se irregulares as presentes contas, pelo fundamento legal invocado, condenando-se o responsável ao recolhimento dos débitos indicados e aplicando-se-lhe a multa estipulada no art. 57 da Lei nº 8.443/92.

Ministério Público, 4 de fevereiro de 2003.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora

ACÓRDÃO Nº 1.069/2004 - TCU – Plenário

1. Processo n.º 475.227/1996-4.
2. Grupo I - Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: José Ronaldo Martins de Andrade (ex-Prefeito Municipal) CPF 250.451.054-34.
4. Entidade: Município de Itatuba/PB.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade técnica: SECEX/PB.
8. Advogado constituído nos autos: não atuou

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial de responsabilidade do Sr. José Ronaldo Martins de Andrade, ex-Prefeito Municipal de Itatuba/PB, instaurada por força da Decisão nº 889/2001 – TCU – Plenário, em razão de irregularidades verificadas na execução do Convênio nº 1277/94 – FNS/MS;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea “d”, e 19, *caput*, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, em:

9.1. - com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, *d*, 19, e 23, inciso III, todos da Lei nº 8.443/92, em julgar irregulares as presentes contas e condenar o Sr. José Ronaldo Martins de Andrade ao pagamento da quantia de R\$ 312.374,73 (trezentos e doze mil, trezentos e setenta e quatro reais e setenta e três centavos), fixando o prazo de 15 (quinze) dias a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, *a*, do Regimento Interno /TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora devidos, calculados a partir 2.6.1995, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.

9.2. - com fundamento no art. 57 da Lei nº 8.443/92, aplicar ao Sr. José Ronaldo Martins de Andrade multa no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional;

9.4. - autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

9.5. – encaminhar, para fins de conhecimento, cópias deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o precedem, ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

10. Ata nº 28/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Adylson Motta (na Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler (Relator) e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

ADYLSON MOTTA
na Presidência

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO: I - CLASSE IV – Plenário
TC – 004.754/2000-8

Natureza: Tomada de Contas Especial decorrente de Solicitação de Auditoria formulada pela Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados.

Entidades: Banco do Brasil S.A. e INCRA (Instituto de Colonização e Reforma Agrária)

Responsáveis: João Aparecido Ros Garrido, Laerte Paulo Fávero, João Marcos Ludescher, Carlos Fernando da Rocha Medeiros, Waldomiro Cordeiro, Delwek Matheus, Lauro Hukihiro Murakami, Décio Celestino Rocco, Maria Lúcia Crepaldi Nakagaki, Laércio Seidi Nonaka, Maria Juidih Magalhães Gomes, Arilzo Forte, Maria José C. Bezerra e Tânia Márcia Oliveira de Andrade.

Sumário: Solicitação de Auditoria formulada pela Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. Conversão do processo em Tomada de Contas Especial. Citação e audiência de diversos responsáveis. Multa e contas irregulares de alguns responsáveis. Ciência à Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados.

A presente Tomada de Contas Especial originou-se de Solicitação de Auditoria realizada pela Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados.

A referida Comissão solicitou que se realizasse auditoria no Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária, PROCERA. Por meio da Decisão nº 526/2001-Plenário, houve a conversão deste processo em Tomada de Contas Especial.

Conforme o Manual do Procerá (fls. 01/26), o objetivo do programa “é propiciar assistência creditícia a agricultores beneficiados com a política de reforma agrária mediante financiamento de projetos para estruturação da capacidade produtiva do assentado e para aproveitamento econômico das áreas de assentamento aprovadas pelo INCRA, até sua devida emancipação”.

Conforme explicitado no Relatório de Auditoria de fls. 159/235 do vol. principal, o PROCERA era operacionalizado, basicamente, da seguinte forma:

“De acordo com as normas do Programa, os interessados na obtenção de recursos submetiam à apreciação de uma comissão estadual seus pedidos de financiamento para custeio e/ou investimento.

Os empreendimentos, em sua maioria simples, eram aprovados para serem implantados conforme projetos padronizados elaborados pelo órgão de assistência técnica que integrava a comissão.

Empreendimentos mais sofisticados, não padronizados, somente poderiam ser apreciados pela comissão após a elaboração do projeto específico.

Havendo disponibilidade de recursos, os projetos que preenchessem os requisitos eram aprovados e uma carta era encaminhada ao agente financeiro autorizando sua contratação.

O agente financeiro tinha responsabilidade pela verificação do atendimento das exigências cadastrais, por parte dos beneficiários, inclusive teto para concessão de recursos por assentado. Por óbvio, tratando-se uma operação financeira, o agente financeiro se submetia a todas as normas não expressamente alteradas pelas normas para concessão de financiamentos do PROCERA, emanadas do Conselho Monetário Nacional.

Contratada a operação, o agente financeiro passava à condução do empreendimento, tendo a obrigação de fiscalizá-lo e adotar as providências previstas nas normas do PROCERA, conforme as situações que surgissem. Era também o responsável pelo pagamento semestral, pela prestação de assistência técnica, mediante a apresentação dos laudos correspondentes, à empresa autorizada pela comissão estadual, conveniada com o agente financeiro. A assistência técnica era obrigatória e deveria ser prestada, no mínimo, três vezes por ano.

O INCRA também era responsável pelo acompanhamento e pela fiscalização dos empreendimentos, e poderia realizá-los diretamente ou por intermédio das comissões estaduais, isoladamente ou em conjunto com o agente financeiro.

No caso do Estado de São Paulo, a Comissão Estadual do PROCERA - CEPRO/SP - se reunia de uma a duas vezes por mês e era composta por 5 membros, sendo 1 representante de cada um dos seguintes:

- da Superintendência Regional - SR (08) - do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, que a presidia;

- do Departamento de Assentamento Fundiário - DAF (órgão subordinado ao Instituto de Terras - ITESP, da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania - SJDC, do Estado de São Paulo, que era também responsável pela análise/elaboração dos projetos e pela prestação de assistência técnica),

- da Superintendência Estadual do Banco do Brasil S.A.,

- da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de São Paulo - FETAESP;

- da Coordenação Estadual de Assentamentos (representante dos assentados).

A Comissão mantinha um Banco de Projetos com informações a respeito de todos os projetos apresentados ao longo de cada exercício, agrupados por finalidade.

A princípio, a assistência técnica era prestada exclusivamente e sem remuneração pelo DAF. Mediante relatórios elaborados por seus técnicos, inclusive com propostas de adequação e com encaminhamento pela aprovação ou não, bem como estabelecimento de condições a serem satisfeitas para a liberação dos recursos, os projetos eram submetidos à apreciação da Comissão, que os aprovava, rejeitava ou sobrestava até solução de pendências, acatando ou não as propostas do DAF.”

Feitas estas considerações iniciais acerca do *modus operandi* do programa, permito-me, com o intuito de evitar perda de informação, transcrever a bem lançada Instrução elaborada pela ACE Manuela de Andrade Faria:

“O presente processo se originou de Solicitação de Auditoria formulada pela Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados, a fim de que se realizasse auditoria operacional no Procera e verificasse os seguintes pontos (fl. 01, vp):

a) Se os preços pagos pelas compras de ativos, no período de janeiro de 1995 até a presente data, situaram-se acima dos praticados pelo mercado de bens similares, em especial os destinados à região do Pontal do Paranapanema;

b) Se houve superfaturamento na compra da fábrica de farinha de mandioca, em junho de 1995, e se ficou configurada infração à legislação que rege a matéria e;

c) Se houve indícios de atos praticados com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

2. Por meio da Decisão nº 526/2001 – Plenário (fls. 263/266, vp), o processo de fiscalização foi convertido em Tomada de Contas Especial, determinando-se a citação e a audiência de vários responsáveis, bem como a constituição de apartado para análise de outras irregularidades, hoje consubstanciado no TC 011.787/2001-7.

3. Todos os responsáveis apresentaram suas defesas, com exceção da Sra. Maria José C. Bezerra, cuja audiência foi realizada por edital (fls. 347, vp), conforme documentos às fls.300/303 e 318 do vp.

4. Passo ao exame das defesas.

5. Irregularidade 1: liberação da quantia de R\$ 28.000,00, em 27/06/1995, para pagamento de serviços – sem que fossem realizados – de desmontagem, transporte e remontagem dos equipamentos para fabricação de farinha de mandioca, cuja aquisição foi financiada sem os devidos projeto e estudo de viabilidade, tampouco sem determinação expressa da SUPER/SP, conforme determinava o expediente Super São Paulo/Proje – 2.932, de 17/04/95 (Operação nº 95/00024-0).

5.1. Citado: João Aparecido Ros Garrido, então Gerente Geral em exercício da Agência Mirante do Paranapanema – Banco do Brasil.

5.2. Argumentos de defesa (fls. 25/71 do v. 5):

5.2.1. O responsável aduz preliminarmente: a) **inépcia da peça acusatória**, b) **prescrição/decadência** e c) **nulidade** por infringência ao devido processo legal, à ampla defesa e ao contraditório e por ser inaplicável, conforme jurisprudência do TCU, a tomada de contas especial no que se refere à prejuízo decorrente de operações de crédito formalizadas por instituições financeiras públicas.

5.2.2.Quanto à primeira preliminar, argumenta que a peça acusatória deve ter todos os elementos caracterizadores da conduta irregular do agente, o que não se observa na Decisão nº 526/01, dificultando sua defesa e contrariando o disposto no art. 4º, V, 'a', da IN/TCU nº 35/2000. Acrescenta que a referida Instrução Normativa também prescreve que a tomada de contas especial só deverá ser instaurada depois de esgotadas as providências administrativas que visem a recomposição do prejuízo ao erário, sendo que a 'peça de denúncia' não especifica se foram tomadas as providências para que a autoridade máxima do Banco pagasse alguma coisa em favor do Tesouro.

5.2.3.No que tange à segunda preliminar, diz que, considerando a data da falta (liberação dos valores) como junho de 1995 e a citação como ocorrida em outubro de 2001, estaria prescrita qualquer apuração da conduta irregular, conforme art. 244 da Lei nº 8.112/90, aplicável ao TCU diante da omissão da Lei nº 8.443/92.

5.2.4.Por fim, em relação às nulidades, afirma que:

a) a instrução do processo por parte da unidade técnica não possui dados e elementos capazes de determinar responsabilidades ou mesmo de demonstrar o dano ao erário, contendo vícios que vão 'desde a ausência de manifestação dos envolvidos nos autos (...) até a falta de informações sólidas acerca das operações formalizadas, das condições dos financiamentos, da situação dos contratantes, dos estudos e projetos que precedem as operações, assim como a inexata apuração do valor do suposto prejuízo sofrido pelo Banco'.

b) a partir da Decisão nº 859/99 - Plenário foi consolidado o posicionamento pelo TCU de que é inaplicável a tomada de contas especial no caso de prejuízo decorrente de operações de crédito concedidas sem observância das normas internas da instituição financeira pública federal.

5.2.5.No mérito, afirma , em síntese, que agiu com base em ordem superior, bem como que, diferentemente do que foi dito, havia projeto e estudo para a instalação da fábrica, inclusive referidos nos autos do processo de contratação.

5.2.6.Acrescenta que, no dia 27/06/1995, veio a comunicação da Super, mandando liberar todo o crédito mediante exibição de notas fiscais, e que, embora não tenha cópia desse documento, anexa cópia da mensagem entre a Super Regional de Presidente Prudente e a Super São Paulo, na qual se dá conta de que houve a formalização do contrato em favor do movimento 'sem-terra' (docs. 6/7). Afirma que, antes até dessa comunicação, já havia recebido, no dia 22/06/1995, do Deter Rural de Brasília autorização expressa para contratar (doc. 8).

5.2.7.No que tange à ausência de projeto e estudo de viabilidade para instalação da fábrica, assevera que houve engano da unidade técnica, uma vez que todo o processo de contratação, desde o seu nascedouro, trazia referência a um projeto de instalação da fábrica, existindo até um extrato do projeto nos autos, reproduzido às fls. 158/160. Faz menção a vários documentos que se referiam ao projeto, devidamente aprovado pelo órgão competente, e ao estudo de viabilidade (documento às fls. 160, item 3.1; Ata de Reunião da Cepro de 14/03/1995 e Relatório de Auditoria nº 55915 da Cepro), não cabendo a ele questionar sobre sua existência.

5.2.8.Por fim, afirma que a liberação dos recursos se respaldou na autorização do Itesp/DAF contida na vistoria técnica realizada por aquele órgão em 13/05/95, que autorizava a liberação dos recursos mediante apresentação de notas fiscais e recibo de mão-de-obra (fls. 170/172), sendo que a fiscalização da aplicação dos recursos seria uma etapa posterior, que não lhe cabia.

5.3.Análise:

5.3.1. Não merecem acolhida as preliminares suscitadas.

5.3.2.A Decisão nº 521/01, que determina a instauração de TCE e, conseqüente, citação do agente se respalda em instrução técnica na qual é demonstrada de forma clara a conduta do agente que ensejaria a citação. Afirma-se, no relatório técnico (fls.167, vp), que o agente liberou valores para pagamento de serviços e equipamentos que não foram executados. O valor do débito se equipara ao valor liberado, uma vez que a União não recebeu a contrapartida em serviços ou equipamentos referentes aos recursos liberados, sendo desfalcada em seu patrimônio. As afirmações da unidade técnica se respaldam em documentos às fls. 183/188 do v. 1, que contêm especialmente a prova da liberação dos valores pelo agente (fls. 183/184) e a prova da não prestação de serviços (fls. 185 e 188). Assim, diferentemente do que defende o agente, a 'peça acusatória' possuía dados suficientes para dar ensejo à citação.

5.3.3. Também, no que se refere à ausência de ‘providências administrativas que visem a recomposição do prejuízo ao erário’, vale esclarecer que esse requisito se refere apenas aos processos instaurados no âmbito do controle interno, que serão posteriormente encaminhados ao TCU. A IN/TCU nº 35/2000 regulamenta o procedimento de TCEs no âmbito dos órgãos/entidades jurisdicionados. Quando a TCE é instaurada pelo Tribunal de Contas, com fulcro no art. 47 da Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU), o processo segue o rito dos arts. 11 a 30 da mencionada lei, que não prevê a etapa de ‘providências administrativas para recuperação do débito’, sendo ela faculdade desta Corte.

5.3.4. Assim, não há que se falar em inépcia da ‘peça acusatória’.

5.3.5. No que tange à alegação de prescrição, tem-se a esclarecer que a Lei nº 8.112/92 não é aplicável aos processos do Tribunal de Contas da União. O procedimento aqui utilizado não tem por escopo apurar infrações funcionais-administrativas, mais sim, exercer o controle externo da Administração Pública, conforme arts. 70 e ss da Constituição Federal. Trata-se de procedimento próprio, que visa, em termos simplórios, a reaver os prejuízos sofridos pelos cofres públicos federais e punir seus responsáveis. Então, não se utilizam os prazos prescricionais previstos naquela lei.

5.3.6. Por sua vez, no caso de prejuízo ao erário, a Constituição Federal assim se pronuncia, em seu art. 37, §5º:

*‘§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, **ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.**’* (grifo)

5.3.7. Assim, tratando-se de recuperação do prejuízo, entendo ser imprescritível a ação, não havendo que se falar em prescrição no presente caso. Nesse sentido, existem várias decisões desta Corte: Decisão TCU nº 12/1998 – 2ª Câmara, Decisão nº 51/2001 – 2ª Câmara, Decisão nº 308/2002 – Plenário entre outras, em que pese existirem outras no sentido de que a prescrição ocorreria em 20 anos, aplicando-se a regra geral do Código Civil. De qualquer forma, em ambos os casos, não estaria prescrita a ‘ação’ de ressarcimento pelo TCU.

5.3.8. Em relação às nulidades argüidas, tem-se que, quanto à primeira, a unidade técnica, ao contrário do que afirma o recorrente, caracterizou bem a irregularidade a ele atribuída, bem como sua autoria, conforme demonstramos no item 5.3.2 acima, e, quanto à segunda, a jurisprudência se refere a operações de crédito realizadas com dinheiro do Banco do Brasil. *In casu*, os recursos eram do Procera (programa arcado pelo orçamento da União, em essência), que estavam sendo administrados pelo Banco do Brasil. Assim, é inaplicável a jurisprudência, pois o risco com a operação passa a ser da União e não do Banco do Brasil.

5.3.9. Embora opine pela rejeição das preliminares levantadas, entendo que, no mérito, merece razão o responsável.

5.3.10. Ao que tudo indica, o defendente agiu com base em ordens superiores e de acordo com o que ficou determinado pela Cepro/SP e pelos órgãos superiores do Banco do Brasil. A ata de reunião da Cepro/SP de 14/03/1995 assim estabeleceu (fls. 167, v. 1): *‘O projeto foi aprovado, devendo o financiamento ser feito para um grupo de cooperados (...). Porém foi estabelecida a seguinte condição: liberação imediata dos recursos para aquisição e implantação da farinheira e do trator com implementos, ficando a aquisição do caminhão condicionada à regularização da situação da cooperativa.’*

5.3.11. O OF/ITESP/DAF/093/95, encaminhado à Super São Paulo do Banco do Brasil, informou que a liberação dos recursos deveria se dar a partir da apresentação de nota fiscal das firmas revendedoras dos equipamentos, além da autorização do técnico do DAF (fls. 170, v. 1). O engenheiro agrônomo do DAF emitiu um laudo de vistoria em 13/06/95 (fls. 177, v. 1), autorizando a liberação dos recursos, mediante apresentação de notas fiscais dos equipamentos e recibo de mão-de-obra referente à montagem da fábrica de farinha. As notas fiscais e o recibo foram apresentados (fls. 179/182, v. 1).

5.3.12. Dessa forma, não havia outra conduta a se esperar do então gerente, senão a liberação dos recursos. Vale frisar que, no Manual do Procera, não há norma que exija, direta ou indiretamente, do agente financeiro a verificação prévia de que os serviços foram prestados para que se realize a liberação dos recursos. Diz o Manual, no capítulo 16, item 1, alíneas ‘g’ e ‘h’ (fls. 022, v. 1):

‘h) se aprovado o projeto ou plano pela Comissão Estadual, esta o encaminhará ao agente financeiro, acompanhado do relatório de análise e de cópia da ata que aprovou o projeto;

i) recebido o plano ou projeto, o agente financeiro adotará providências quanto à contratação e liberação dos recursos, de acordo com as condições operacionais do programa e as aprovadas pela Comissão Estadual do PROCERA;’

5.3.13. Também não se pode defender que o agente tinha a obrigação de questionar o recibo e as notas apresentadas, pois, aparentemente, eles eram idôneos.

5.4. Conclusão:

5.4.1. Diante do exposto, opino pela rejeição das preliminares suscitadas e, no mérito, pelo acolhimento das alegações do responsável.

6. Irregularidade 2: aquisição de três caminhões Mercedes Benz usados para apoio à farinha, cuja instalação sequer havia sido iniciada, presentes ainda as restrições de ausência de laudo da CETESB aprovando a instalação da farinha e da falta de energia elétrica no local do empreendimento financiado.

6.1.Citados: Laerte Paulo Fávero, João Marcos Ludescher, Carlos Fernando da Rocha Medeiros, Waldomiro Cordeiro e Delwek Matheus, membros da Comissão Estadual do Procer/SP.

6.2. Argumentos de defesa (fls. 72/90 do v. 5; 193/212 do v. 4; 199/200 do v. 5; 141/146 do v. 4 e 19/27 do v. 4, respectivamente):

6.2.1. Em síntese, os argumentos de defesa apresentados que a todos aproveitam (impugnações objetivas) foram que:

a) preliminarmente, o processo estaria eivado de nulidade, uma vez que: 1. foi proferido julgamento e imposta condenação, conforme ofício que determina o recolhimento do débito, sem que os responsáveis pudessem se manifestar; 2. não há na instrução técnica dados suficientes para caracterizar responsabilidades ou demonstrar o dano causado ao erário e 3. a tomada de contas especial não se aplica no caso de prejuízo decorrente de operações de crédito concedidas sem observância das normas internas da instituição financeira pública federal, conforme jurisprudência desta Corte;

b) no mérito: 1. a Cepro/SP agiu de acordo com as normas do Procer, não cabendo a ela vistoriar os caminhões ou analisar seus documentos, atribuições do Daf e do Banco do Brasil; 2. ao aprovar o projeto advindo da entidade prestadora de assistência técnica (Itesp/Daf), a Comissão o fez, respaldada na capacitação e idoneidade da entidade, pois não participou da elaboração do projeto, nem lhe competia argüir qualquer questão técnica; 3. a participação na Cepro/SP não exigia dos seus membros capacidade técnica, partindo a Comissão do pressuposto de que os projetistas já haviam estudado a viabilidade técnica do projeto; 4. embora a farinha ainda não se encontrasse em funcionamento, os assentados já estavam produzindo mandioca na região e necessitavam dos caminhões para o transporte de ramas, de insumos etc, podendo a comercialização ser viabilizada com outras indústrias.

6.2.2. Como argumento pessoal, o responsável Waldomiro Cordeiro sustentou que era mero partícipe da Comissão e não detinha poder de decisão nem conhecimento técnico, tendo agido de boa-fé, na confiança do conhecimento técnico dos fiscais do Banco do Brasil e dos representantes legais do Inbra.

6.2.3. Por sua vez, o defendente Delwek Matheus aduziu que a ele não pode ser cobrado o ressarcimento, pois o fato que gerou o pretense prejuízo foi a autorização para compra do caminhão, dada na reunião da Cepro/SP de 13/04/95, da qual não participou, sendo que, na reunião de 11/10/95, apenas foi deliberada a substituição da compra de um caminhão novo por três usados.

6.3. Análise:

6.3.1. As preliminares suscitadas encontram-se despidas de fundamento.

6.3.2. Não vislumbro ofensa ao devido processo legal ou ao direito de ampla defesa e contraditório. Os incisos LIV e LV do art. 5º da Constituição Federal, que se referem respectivamente ao devido processo legal e aos direitos de ampla defesa e contraditório falam em 'privação de bens sem o devido processo legal' e 'litigantes'. A Decisão nº 526/2001 – Plenário não determina qualquer privação de bens, nem se pode dizer que, antes dela, havia 'litigantes'.

6.3.3. Os processos do TCU possuem duas fases distintas: uma de natureza investigatória, assemelhando-se aos inquéritos policiais, e outra de natureza contenciosa, assemelhando-se aos processos judiciais. Apenas nessa segunda fase, pode-se falar em 'litigantes' e dizer que é obrigatória a oportunidade de manifestação do responsável, conforme entendimento exarado no Acórdão nº 419/2002 -2ª Câmara, respaldado em jurisprudência do STF.

6.3.4. A Decisão nº 526/2001 – Plenário é exatamente o marco entre essas duas fases no presente processo, a partir da qual os responsáveis foram chamados a se manifestar, conforme procedimento legal (art. 12, II, da Lei nº 8.443/92). Embora o ofício de citação, da forma como foi redigido, possa ter levado a engano os responsáveis, cumpre esclarecer que ele não impõe o recolhimento do débito, mas sim, dá oportunidade para que possa ser recolhido. Trata-se apenas de um lembrete ao responsável de que ele pode recolher o débito. Não houve condenação, restando ausente qualquer ofensa aos princípios constitucionais.

6.3.5. Em relação à alegação de que faltam elementos caracterizadores da responsabilidade dos citados e do prejuízo ao erário, verifica-se que há prova nos autos de que os responsáveis, mesmo sabendo que a farinha não estava implantada (fls. 185, v. 1), deram andamento à compra dos caminhões (fls. 16/18, v. 2), que, por conseguinte, terminaram sendo utilizados em finalidade diversa do projeto e dos normativos do Procerá. Ora, se os recursos eram do Procerá e não foram utilizados nas finalidades nele previstas, houve prejuízo da União, causado por ato dos agentes ora citados, na medida em que não se observou a contrapartida em benefícios sociais. Assim, as constatações da unidade técnica, devidamente fundamentadas em documentos, consubstanciam indícios de irregularidade praticada pelos defendentes.

6.3.6. Por fim, quanto à terceira preliminar, remeto à análise contida no item 5.3.8 desta instrução, no sentido de que a jurisprudência citada não se enquadra no caso em relevo.

6.3.7. No mérito, os argumentos trazidos também não eximem os agentes. Embora não coubesse à Cepro a elaboração do projeto ou a análise do empreendimento do ponto de vista técnico, faltou-lhe o mínimo de cuidado ao dar continuidade à compra dos caminhões. Não era necessário deter conhecimento técnico para saber que os caminhões não seriam utilizados em conformidade com o que foi aprovado no projeto. A Comissão sabia que a farinha não estava implantada, nem seria, conforme o previsto, devido à ausência de autorização da Cetesb e a falta de energia no local. No momento em que a Cepro/SP autorizou a troca dos caminhões, finalizando o procedimento necessário para a compra, os recursos para implantação da farinha já tinham sido liberados há mais de três meses, sem que ela estivesse sequer montada (fls. 183/185 do v. 1).

6.3.8. Ademais, assim dispõe o Manual do Procerá (fls. 021 do v. 1):

‘f) a Comissão Estadual, através de sua Secretaria Executiva, procederá, sob todos os aspectos, à análise do projeto ou plano, observado a disponibilidade de recursos junto aos agentes financeiros;’

6.3.9. De acordo com o plano de administração, a compra do caminhão estava vinculada à farinha. Assim, se esta não havia sido instalada, não se poderia dar andamento à compra dos veículos. Note-se que, ao contrário do que entende o responsável Delwek Matheus, a autorização que ensejou o prejuízo não foi a advinda da reunião de 13/04/95, mas a de 11/10/95, pois, na primeira, autorizou-se a compra do veículo para apoiar um projeto, em conformidade com as normas do Procerá, enquanto que na segunda, deu-se continuidade a compra dos veículos, mesmo sabendo que eles, ao menos inicialmente, não seriam utilizados no projeto a que estavam vinculados. Os membros da Cepro presentes nessa reunião pecaram por omissão ao não impedirem a liberação dos recursos para compra dos veículos.

6.3.10. Outrossim, não é defensável que a compra dos caminhões tenha sido autorizada porque os assentados precisavam deles para o transporte de ramas e insumos, haja vista que não era essa a finalidade que justificou a autorização da compra inicialmente.

6.3.11. Por fim, vale acrescentar que a Cepro/SP faltou com zelo e descumpriu as normas do Procerá (capítulo 16, 1, ‘i’) também ao estabelecer como condição para aquisição dos veículos usados a mera apresentação de uma oficina mecânica de idoneidade reconhecida na região sobre as condições gerais dos caminhões a serem adquiridos, delegando a um particular uma atribuição típica dos órgãos fiscalizadores. Aliás, em relação a essa condição, há de se frisar que não precisa deter conhecimento técnico algum para constatar que a declaração de um dono de oficina é extremamente frágil para comprovar a situação dos veículos a serem adquiridos. Tão frágil que, de fato, gerou a aquisição de veículos de 1 a 10 anos mais velhos do que o declarado.

6.3.12. Em relação às alegações pessoais apresentadas pelo Sr. Waldomiro Cordeiro, tem-se que o responsável não era mero partícipe da Comissão, pois detinha direito à voto, e sua alegada ausência de conhecimento técnico não o exime de culpa, uma vez que, ao aceitar o cargo de membro da Comissão, assumiu voluntariamente os deveres e responsabilidades a ele inerentes.

6.3.13. Por fim, diante da total falta de zelo na administração dos recursos públicos, não vislumbro a boa-fé dos agentes.

6.4. Conclusão:

6.4.1. Diante do exposto, opino pelo não acolhimento das preliminares e das defesas de mérito apresentadas.

7. Irregularidade 3: contratação da operação 95/00266-9 para financiamento de três caminhões Mercedes Benz usados, sem dispor dos Certificados de Registro dos Veículos, acarretando a aquisição de dois veículos dez anos mais velhos e um veículo um ano mais velho, além de terem ciência de que a instalação da indústria a que estavam vinculados não se iniciaria, inclusive pela falta de autorização do órgão ambiental do Estado, além de outras irregularidades.

7.1.Citados: Lauro Hukihiro Murakami, Décio Celestino Rocco e Maria Lúcia Crepaldi Nakagaki, empregados da Agência Santo Anastácio/SP, Banco do Brasil.

7.2.Argumentos de defesa (fls. 28/44 do v. 4; 01/18 do v. 5 e 01/17 do v. 4, respectivamente):

7.2.1. Os citados suscitam, preliminarmente, os mesmos vícios aduzidos no item 6.2.1, alínea ‘a’, desta Instrução (em resumo: violação ao direito de defesa, ao contraditório e ao devido processo legal e inaplicabilidade da tomada de contas especial).

7.2.2. No mérito, sustentam que os financiados declararam, à época, que os certificados de registro dos veículos já se encontravam com o despachante para transferência da propriedade, comprometendo-se a apresentá-los tão logo houvesse a expedição dos novos documentos.

7.2.3. Defendem que a justificativa técnica do Itesp/Daf, a vistoria técnica elaborada por oficina do ramo, bem como o orçamento realizado por concessionárias credenciadas e o ofício do Itesp/Daf com o orçamento e características dos caminhões a serem financiados já eram mais do que suficientes para a liberação do crédito.

7.2.4. Quanto à falta de implantação da farinheira, justificam que o projeto era acompanhado por técnicos do Itesp e não tinham conhecimento de qualquer irregularidade na implantação, ressaltando que a contratação foi feita pela agência do Mirante do Paranapanema e depois transferida para a Agência Santo Anastácio.

7.3. Análise:

7.3.1. Em relação às preliminares, remeto à análise realizada nos itens 6.3.2 a 6.3.6 desta Instrução. Acrescento que, quanto à determinação da responsabilidade e do dano, restou configurado, nos autos, que os agentes praticaram o ato (assinaturas às fls. 34 do v. 3) de liberarem recursos públicos para aquisição de caminhões, sem os respectivos certificados de registro de veículo (fato que não negam e que gerou a aquisição de veículos mais velhos), sabendo previamente que não seriam usados na finalidade a que estavam destinados (sabiam que não havia farinheira implantada), encontrando-se demonstrados em tese, portanto, a autoria, o ato, o nexo causal e o prejuízo, respectivamente. Sobre este último, cumpre esclarecer que equívale ao valor total da liberação, uma vez que os caminhões não seriam, nem foram, utilizados no objetivo público estipulado (desvio de finalidade e de objeto).

7.3.2. Quanto às justificativas de mérito, entendo que não sanam a negligência observada no presente caso. Não é admissível, até para uma operação com recursos privados (rodeada de menos formalidade), que um empréstimo para a aquisição de um veículo seja liberado, sem que se verifique o respectivo certificado de registro de veículo - CRV, principal documento caracterizador do bem adquirido. O próprio *site* do Banco do Brasil (www.bb.com.br), na parte em que trata de empréstimo para aquisição de veículos usados, lista como documento necessário o CRV (doc. 1). Ademais, os documentos mencionados pelos responsáveis (justificativa técnica do Itesp/Daf, vistoria da oficina etc.) não poderiam servir de substitutos ao CRV, pois não garantiam o ano dos veículos, nem suas características. Por fim, não se poderia aceitar a mera promessa de apresentação posterior do documento, haja vista que a operação já estaria concretizada, caso se descobrisse algum vício, como foi o que aconteceu.

7.3.3. Acrescente-se, no que tange aos desconhecimento alegado, que ele não prospera, haja vista que os responsáveis eram empregados da Agência Santo Anastácio, que recebeu toda a documentação da Agência do Mirante do Paranapanema no que tange à farinheira, sucedendo-a.

7.3.4. Por fim, diante da total falta de zelo na administração dos recursos públicos, não vislumbro a boa-fé dos agentes.

7.4. Conclusão:

7.4.1. Diante do exposto, opino pela rejeição das alegações de defesa apresentadas.

8. Irregularidade 4: superfaturamento de R\$ 608.738,65, em 07/05/1996, na aquisição de 50 tratores, tendo em vista que a quantia então paga convertida em dólares americanos e novamente em real na data de 27/11/2000 equivaleria ao preço de R\$ 74.324,00, valor esse superior ao preço de venda do trator New Holland TL 90 4x4 (mais sofisticado do que o adquirido) que era de R\$ 50.000,00.

8.1. Citados: Laerte Paulo Fávero, Laércio Seidi Nonaka, Maria Judith Magalhães Gomes, Waldomiro Cordeiro, membros da Comissão Estadual do Procer/SP que aprovaram a compra sem um projeto básico, um estudo de viabilidade do empreendimento e um orçamento adequadamente elaborado; José Luiz Vila, então Gerente Geral da Agência Teodoro Sampaio/SP – Banco do Brasil, que liberou os recursos.

8.2. Argumentos de defesa (fls. 72/90 do v. 5, 76/122 do v. 4, 183/200 do v. 5, 141/146 do v. 4 e 123/140 do v. 4, respectivamente):

8.2.1. Preliminarmente, os responsáveis aduzem os mesmos vícios explicitados no item 6.2.1, 'a', desta Instrução (em resumo: violação ao direito de defesa, ao contraditório e ao devido processo legal e inaplicabilidade da tomada de contas especial).

8.2.2. No mérito, argumentam que os tratores foram adquiridos dentro do preço de mercado, conforme comprovam informações divulgadas em fontes renomadas da área, a saber:

a) Agrianual, da Editora Argos Comunicações: preço do trator básico (sem acessórios) do mesmo modelo em 1996: U\$ 32.044,00;

b) Informações Econômicas, do Instituto de Economia Agrícola da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo: o preço do trator básico do mesmo modelo em set/out de 1996 era de R\$ 39.856,33;

c) Tabela da New Holland relativa a 1997: o preço do trator básico em jan/97 era de R\$ 39.264,00.

8.2.3. Acrescentam que não se poderia usar o dólar como indexador para se verificar a coerência do preço de aquisição ao preço de mercado, pois, devido ao câmbio artificial gerado a partir da vigência do real, qualquer conversão em datas distantes levaria a um preço equivocado do produto adquirido.

8.2.4. Outrossim, registram que, de acordo com o art. 5º da Lei nº 6.729/79, só poderiam ter adquirido os tratores na concessionária credenciada da região, no caso, a de Presidente Prudente, no entanto, demonstrando a preocupação da Cepro/SP com a economicidade do ato, adquiriram diretamente à fabricante New Holland, utilizando-se do art. 15 da mencionada lei e do argumento de que seria comprada uma grande quantidade de tratores.

8.2.5. Por fim, afirmam que não foi infringida nenhuma norma do Procer. Explicam que, conforme o art. 14 das Normas Consolidadas do Procer, cabia ao órgão de assistência técnica elaborar os projetos, o que foi feito no caso pela CCA/SP (Cooperativa Central de Reforma Agrária do Estado de São Paulo), nos termos do art. 13, parágrafo único, das referidas normas, que estipulava que os projetos deveriam conter o 'mínimo indispensável de elementos', tendo em vista a função precípua do Programa, de implementar o desenvolvimento econômico dos assentamentos. Defendem que não se exigia dos participantes da Comissão capacitação técnica, nem obrigação de realizar 'orçamento adequadamente elaborado com base em pesquisa de preços'.

8.3. Análise:

8.3.1. Em relação às preliminares levantadas, remeto à análise contida no item 6.3.2 a 6.3.6 desta Instrução, ressaltando, no que tange à configuração das responsabilidades e do dano, que o relatório técnico apontou, com fundamento em documentos (ata da aprovação da compra, liberação dos recursos e cálculo do superfaturamento), que os agentes, em tese, aprovaram a compra e liberaram recursos públicos para aquisição de tratores supostamente superfaturados, ou seja, praticaram, em tese, atos que causaram prejuízo aos cofres públicos, restando demonstrado o ato, o dano, o nexo causal e a autoria, requisitos necessários para imputação da responsabilidade.

8.3.2. No que tange ao mérito, verifico que os responsáveis apresentaram comprovantes (fls. 175/182 do v.5) de que o preço pelo qual foram adquiridos os tratores, R\$ 37.200,00, estava dentro do valor de mercado. A instrução técnica preliminar havia calculado o débito, convertendo o preço dos tratores na época da aquisição em dólar e comparando com o preço de um trator equivalente em 27/11/2000, o que dava uma diferença de 48,65% (fls. 203/204, vp), mas a simples indexação em dólar se tornou frágil diante das cotações de preço dos tratores apresentadas pelos responsáveis. A flutuação do câmbio não corresponde necessariamente à flutuação do preço de mercado. Assim, não há prova suficiente de que os tratores foram adquiridos acima do preço de mercado. Seguindo o princípio **in dubio pro reo**, entendo que devam ser acolhidas as alegações de mérito, excluindo os agentes da responsabilidade sobre o débito.

8.3.3. Por outro lado, os argumentos apresentados não sanam as irregularidades apontadas quanto à fragilidade do projeto em que se apoiou a autorização da compra dos tratores. Não houve estudo que demonstrasse a necessidade de 50 tratores. Segundo pertinente análise realizada pela instrução técnica inicial (fls. 193, vp), a título de exemplo, a utilização de 50 tratores para uma área de 8.474,76 ha representava um aproveitamento de 64% de sua capacidade. No entanto, como no estudo de produção e capacidade de pagamento existente na proposta de financiamento foram previstas apenas 614 famílias produzindo 5ha de milho e 5 ha de mandioca, a área a ser considerada era de 6.140 ha, o que indicava como necessário a compra de apenas 36 tratores para uma utilização de 64% de sua capacidade.

8.3.4. Ademais, verifica-se que a aquisição dos tratores prejudicou bastante a aprovação de outros projetos, uma vez que provocou o esgotamento dos recursos do Procer para o Estado de São Paulo durante o

período de mais de 4 meses (fls. 195, vp). Segundo reclamações dos próprios assentados, o dinheiro deveria ter sido melhor distribuído.

8.3.5. Em 13/06/96, a Diretora do DAF afirmou que os 50 tratores não estavam beneficiando a maioria das famílias e que o projeto deveria ter sido liberado em parcelas, permitindo a realização de outros financiamentos mais urgentes.

8.3.6. O próprio Manual de Crédito do Procerá dispõe que: *‘As liberações das parcelas do crédito concedido ocorrerão de acordo com as necessidades do empreendimento, devendo as utilizações obedecerem a um cronograma de desembolso para aquisição e serviços.’*

8.3.7. A falta de projeto adequado contribuiu para o descontrole sobre o estado e o destino dos tratores: alguns foram avariados, outros desapareceram, e outros foram utilizados em finalidades diversas, inclusive em invasões de propriedades particulares pelo MST.

8.3.8. Observa-se, então, que os membros da Cepro/SP e o funcionário do Banco do Brasil, ao aprovarem e liberarem um valor tão relevante, mais de R\$ 2.000.000,00 (fls. 192, vp), esgotando temporariamente os recursos do Procerá, sem um estudo adequado de que a quantidade a ser adquirida era a necessária, bem como sem as devidas precauções (tais como parcelamento da liberação dos recursos) de que os bens seriam usados na finalidade correta, agiram com negligência, descumpriram a norma do Procerá e praticaram ato de gestão antieconômico.

8.4. Conclusão:

8.4.1. Assim, opino pelo acolhimento parcial das defesas, afastando-se a imputação do débito, mas mantendo-se a sujeição dos responsáveis à penalidade do art. 58, I, da Lei nº 8.443/92., em virtude da infringência a normas regulamentares e da prática de ato antieconômico.

9. Irregularidade 5: aprovação da aquisição de feccularia, a despeito de o laudo de vistoria e avaliação elaborado por equipe designada pelo Superintendente Regional do Incra de São Paulo, adequadamente fundamentado, ter concluído pelo indeferimento do pleito e apontado que o preço proposto era mais de 100% superior ao da avaliação.

9.1. Ouvidos em audiência: Arilzo Forte, Carlos Fernando da Rocha Medeiros, Maria José C. Bezerra, então membros da Comissão Estadual do Procerá/SP.

9.2. Argumentos de defesa (fls. 375 do vp e 199/200 do v. 5):

9.2.1. O Sr. Arilzo Forte argumentou que não ocorreu a aprovação pela Comissão Estadual do pleito da Cocamp para compra da feccularia, sendo esta efetivada pela Comissão Nacional. Além disso, ressaltou que o seu voto, conforme consignado em ata, restringiu o preço da compra ao valor expresso no laudo do Eng. Agrônomo Moysés Schenk, bem como que foi dele a iniciativa de solicitar uma Comissão de Vistoria e Avaliação da feccularia. Por fim, registrou que não houve dano ao erário, pois o dinheiro ainda não foi liberado.

9.2.2 O Sr. Carlos Fernando da Rocha Medeiros alegou que os especialistas do CERAT demonstraram o grande potencial que a cultura da mandioca e sua industrialização poderia representar para os assentados. Ademais, aduziu que o laudo apresentado considerava apenas o valor depreciado das instalações e dos equipamentos, sem levar em conta o valor do negócio – custo oportunidade - e que, por fim, não houve consenso na aprovação, tendo a Comissão Estadual do Procerá enviado o laudo para apreciação da Comissão Nacional, com uma série de ressalvas.

9.2.3. A Sra. Maria José C. Bezerra, representante dos assentados, foi revel.

9.3. Análise:

9.3.1. Observo que, conforme a Ata da Reunião da Comissão Estadual do Procerá (fls. 291/292 do v. 1), os Srs. Arilzo Forte e Carlos Fernando da Rocha Medeiros, embora tenham aprovado o projeto, condicionaram o preço de compra da feccularia à avaliação realizada pela Comissão de Avaliação de Vistoria, bem como a aquisição dos caminhões à real demanda, analisando-se ainda a capacidade de crédito da Cooperativa, o que seriam os principais pontos desfavoráveis apontados pelos técnicos da Comissão de Avaliação e Vistoria e pelos membros da Comissão contrários à aquisição da feccularia.

9.3.2. O Laudo de Vistoria apontou claramente que o preço da feccularia estava acima do preço de mercado, bem como que sobre a empresa recaía um passivo de grande monta (fls. 177, vp). No entanto, enfatizou a boa localização estratégica da indústria e o grande número de famílias a serem beneficiadas (fls. 177, vp). Acredito, então, que a decisão dos responsáveis supracitados estava dentro do poder de discricionariedade, não fugindo ao que seria razoável.

9.3.3. Caso a aprovação tivesse sido realizada sem qualquer ressalva quanto ao preço, à adequação da quantidade de caminhões e à capacidade de crédito da Cooperativa, entendo que extrapolaria o âmbito da

discrecionalidade, independentemente de não ter sido efetivada a compra, pois pôria à União flagrantemente em risco de prejuízo. No entanto, não foi o que ocorreu.

9.3.4. Apenas com relação ao voto da Sra. Maria José C. Bezerra, revel, observo que foi proferido sem qualquer ressalva. Assim, não se estende a ela as excludentes expostas acima. No entanto, entendo que a audiência por edital da Sra. Maria José ocorreu fora das hipóteses legais (art. 30, II, da Lei nº 8.443/92 e art. 1º, III e parágrafo único, da Resolução TCU nº 008/93), uma vez que, na verdade, ela não foi identificada, e não, não-localizada. Ou seja, como havia várias 'Maria José C. Bezerra' (fls.), não foi possível identificar o seu CPF e, por isso, procedeu-se a audiência por edital. Todavia, a audiência por edital só deve ocorrer no caso de não-localização ocorrida após a individualização do responsável. Esta, por sua vez, é requisito essencial para a imputação de responsabilidade. Dessa forma, considero necessário realizar diligência para identificar com precisão a responsável e renovar sua audiência. Vale registrar que, por se tratar de irregularidade independente, não é necessário aguardar-se a audiência da responsável para que se julgue o processo quanto aos demais aspectos. Ademais, do ponto de vista da celeridade processual, é mais conveniente que o julgamento seja realizado, deixando para um momento posterior o julgamento sobre a responsabilidade da Sra. Maria José.

9.4. Conclusão:

9.4.1. Diante do exposto, opino pelo acolhimento das razões de justificativa dos Srs. Arilzo Forte e Carlos Fernando da Rocha Medeiros, e para que seja anulada a audiência da Sra. Maria José C. Bezerra, determinando-se a realização de diligência para sua precisa identificação e renovação de sua audiência.

10. Irregularidade 6: aprovação da aquisição de uma farinheira para instalação no assentamento da Faz. São Bento, sem um projeto adequado e um orçamento elaborado com base **em pesquisa** de preços, além das restrições de situação deficitária do empreendimento apontada por técnicos do Daf/Itesp, ausência de laudo da Cetesb aprovando sua instalação e falta de energia elétrica no mesmo local.

10.1. Ouvidos em audiência: Laerte Paulo Fávero, João Marcos Ludescher, Tânia Márcia Oliveira de Andrade e Waldomiro Cordeiro, então membros da Comissão Estadual do Procer/SP.

10.2. Argumentos de defesa (fls. 118/127 do v. 5; 147/192 do v. 4; fls. 201/213 do v. 5 e fls. 141/146 do v. 4, respectivamente):

10.2.1. O Sr. Laerte Fávero argumentou preliminarmente que não poderia ser responsabilizado pela irregularidade, uma vez que a reunião da Cepro/SP de que participou, em 14/03/95, aprovou o projeto de aquisição de uma farinheira de pequeno porte, com capacidade para produção de 30 sacos/hora, sendo que a implementação dessa farinheira numa agroindústria, com capacidade para 600 sacos/dia, mediante projeto de readequação de investimento formulado pela CCA/SP, foi aprovado pela Cepro/SP depois que ele já não era mais membro.

10.2.2. O Sr. João Marcos Ludescher e a Sra. Tânia Márcia Oliveira de Andrade também argumentaram que não haviam participado do ato que efetivamente aprovou o projeto, uma vez que este teria ocorrido na reunião de 12/12/94, e não na reunião de 14/03/95, que deveria analisar apenas a viabilidade econômica do projeto. Acrescentaram que o orçamento adequadamente elaborado em pesquisas de preços e a autorização do empreendimento pela Cetesb deveria ter sido apreciado na reunião de 12/12/94.

10.2.3. Os três defendentes acima mencionados comumente sustentaram, em suma, que:

- a) não se exigia dos membros da Cepro capacitação técnica;
- b) cabia ao órgão de assistência técnica analisar a viabilidade do projeto e apontar a necessidade de licenciamento por parte da Cetesb;
- c) o estudo técnico desenvolvido pelo DAF foi favorável à implantação da farinheira, não obstante a crise do mercado, apontando que, no caso específico, haveria margem de lucro devido às suas condições peculiares (proximidade da fonte de produção da matéria-prima, lenha acessível e ausência de intermediários), o que indicava a viabilidade econômica do empreendimento, afora o fato de as crises no mercado da agricultura serem cíclicas;

d) o relatório técnico se enganou ao afirmar que o técnico do Daf se baseou em meras suposições que não chegaram a se concretizar, pois levantamentos anuais censitários elaborados pelo Itesp apontam que a cultura da mandioca vem se consolidando, com aumentos de produção e produtividade, além de que a farinheira iniciou sua produção em 25/07/98, o que confirmou não só os propósitos da Cocamp, como a viabilidade do empreendimento;

e) em relação à falta de energia elétrica no local do projeto, equivocou-se também o relatório, pois, conforme planta em anexo (fls. 237/238 do v. 5), havia disponibilidade de energia elétrica no local.

10.2.4. O Sr. Waldomiro Cordeiro apresentou defesa única para todas as irregularidades a ele apontadas, já resumidas no item 6.2.2 desta Instrução.

10.3. Análise:

10.3.1 Em relação à alegação do Sr. Laerte Fávero de que sua participação foi em outro projeto que não o tratado nesta irregularidade, tem-se que a unidade técnica não se enganou. A irregularidade apontada se refere à aprovação da compra da primeira farinheira, cujo laudo técnico do Itesp/Daf ressaltou que o tipo de empreendimento, segundo dados levantados junto a fábricas da região, não estava sendo lucrativo, haja vista o excesso de oferta da mandioca. A aprovação da readequação do projeto, ocorrida posteriormente, configura outra irregularidade, em relação a qual foram determinadas as audiências previstas nos itens 8.5.1 e 8.6.1 da Decisão nº 526/2001 - Plenário.

10.3.2. Também, em relação aos argumentos do Sr. João Marcos e da Sra. Tânia no sentido de que foi a reunião de 12/12/94 que aprovou o projeto, da qual não participaram, não se vislumbra justificativa aceitável. Foi a reunião de 14/03/95 que concluiu a aprovação do projeto e deu continuidade ao procedimento de contratação. Inclusive, correspondência posterior do Daf aponta que o projeto foi aprovado em 14/03/95 (fls. 170, v. 1). Cabia aos responsáveis agir com diligência e interromper o processo, diante da completa ausência de estudos mínimos para implantação do empreendimento. A responsabilidade administrativa não se dá apenas por ação, mas também por omissão, quando o agente, tendo o dever de agir para evitar o dano, não o faz. Ademais, foi a reunião de 14/03/95 que efetivamente autorizou a liberação dos recursos, embora condicionalmente. A reunião de 12/12/94 apenas reservou o dinheiro (fls. 161 do v. 1), deixando para reunião futura (a de 14/03/95) os pontos mais relevantes para a aprovação do projeto.

10.3.3. Por fim, quanto aos argumentos de caráter objetivo, teço as considerações a seguir.

10.3.4. O plano elaborado pelo Itesp não continha os elementos mínimos de implantação do empreendimento (autorização da Cetesb, análise da mão-de-obra e da matéria-prima necessária para a construção da edificação, presença de energia elétrica no local, cronograma de implantação etc.), conforme mencionado às fls. 168, vp. Não era necessário deter conhecimento técnico para vislumbrar isso. A existência de autorizações de implantação pelos órgãos competentes (Cetesb, órgãos ambientais etc.), bem como de um cronograma de execução, constitui preocupação essencial de qualquer projeto.

10.3.5. No caso da farinheira, foi elaborado apenas um 'Plano de Administração', que se resumia a três páginas em formato de planilha (fls. 158/160, v. 1) e sequer mereceria aquele nome, pois nada informava sobre a administração do projeto, contendo apenas valores sobre custos de montagem e equipamentos e estimativas de produção.

10.3.6. A posterior informação de que o local não possuía energia elétrica, impedindo a construção da farinheira (fls. 185, v. 1), também demonstra total falta de cuidado da Cepro/SP no sentido de tomar as devidas precauções quanto à possibilidade de implantação do empreendimento. O documento apresentado pela responsável, Sra. Tânia, às fls. 238 do v. 5 não comprova a existência de energia, pois, além de não dar a segurança de que constitui documento oficial (ausência de carimbo, indentificando o signatário; ausência de data de emissão), a simples existência de rede elétrica não atesta que ela esteja em funcionamento. Ademais, o próprio representante da Larreina afirmou que não havia energia (fls. 185 do v. 1)

10.3.7. É certo que o órgão técnico errou, mas o plano era flagrantemente inscípiente, podendo suas falhas serem observadas pelos membros da Cepro/SP, ainda que leigos. Era atribuição da Comissão Estadual examinar o projeto sob todos os aspectos. Observe-se, mais uma vez, o que dispõe o Manual do Procerá (fls. 021):

*'a Comissão Estadual, através de sua Secretaria Executiva, procederá, **sob todos os aspectos**, à análise do projeto ou plano, observado a disponibilidade de recursos junto aos agentes financeiros;'* (grifei)

10.3.8. Por fim, embora a farinheira tenha iniciado sua produção, como sustentam os responsáveis, o fato aconteceu em lugar diverso do planejado, afastando as vantagens do empreendimento apontadas inicialmente, e só durou por 6 meses, o que demonstrou a deficiência de planejamento e de um estudo mais aprofundado sobre a viabilidade do projeto.

10.3.9. Os argumentos do Sr. Waldomiro Cordeiro, que apresentou defesa única, foram analisados no item 6.3.12. desta Instrução e não acolhidos.

10.4. Conclusão:

10.4.1. Diante do exposto, não merecem acolhida as razões de justificativas dos responsáveis.

11. Irregularidade 7: omissão na aplicação das normas do Procerá: a) quando da constatação das irregularidades havidas com a operação 95/00024-0 (aquisição e instalação de máquinas e equipamentos para fabricação de farinha de mandioca), e aceitação de um recibo de R\$ 28.000,00 como comprovante da aquisição

de bens sem as devidas avaliação e vistoria, que se constituíram em desvio de objeto e aquisição por preço superfaturado, e b) quando da constatação das utilizações irregulares que estavam sendo dadas aos caminhões adquiridos com a operação 95/00266-9.

11.1. Ouvido em audiência: Lauro Hukihiro Murakami, então Gerente Geral da Ag. Santo Anastácio/SP, Banco do Brasil.

11.2. Argumentos de defesa (fls. 56/61 do v. 4):

11.2.1. Quanto à irregularidade descrita na alínea 'a', argumenta o responsável que a liberação dos recursos foi autorizada pelo Daf, mediante apresentação da nota fiscal, o que ocorreu em 27/06/95. Em 22/04/96 e 21/05/96, por pedido seu, foram realizadas vistorias da operação, na qual se constatou que os equipamentos não haviam sido transferidos para o imóvel constante do projeto. A irregularidade, então, foi comunicada ao Daf. Como a situação estava irregular, a contratação de novos créditos ficou suspensa, gerando descontentamento dos assentados e um clima de muita tensão. Ademais, sem créditos de custeio, os produtores não teriam condições de plantar suas lavouras de mandioca e, conseqüentemente, não teriam matéria-prima para a farinheira, o que poderia gerar um alto índice de inadimplência. Assim, buscando uma solução para o caso, acatando sugestão do Itesp/Daf, foi alterado o orçamento do projeto, substituindo a instalação e montagem de equipamentos, no valor de R\$ 28.000,00, pela aquisição de equipamentos considerados necessários ao funcionamento da indústria, no mesmo valor.

11.2.2. Em relação à suposta utilização irregular dos caminhões (alínea 'b'), defende o agente que os caminhões estavam sendo utilizados dentro da finalidade para que foram adquiridos. Explica que as 'movimentações constantes' mencionadas pelo técnico do Banco se referiam às transferências de famílias de um imóvel para outro, dentro do Programa de Assentamento coordenado pelo Itesp/Daf/Inkra. Assim, os caminhões estavam sendo utilizados dentro do objeto social da contratação.

11.3. Análise:

11.3.1. A infringência às normas do Procer, apontada pelo relatório técnico, assenta no fato de que o agente do Banco do Brasil, ora defendente, aceitou uma alteração no orçamento, sem, ao menos, tomar as precauções necessárias no sentido de que os equipamentos que estavam sendo oferecidos em troca estavam cotados pelo preço de mercado e em condições de uso, bem como que sua propriedade tivesse realmente sido transferida. Trago à colação trecho da instrução que retrata claramente a situação (fls. 169, vp):

'Entretanto, sem qualquer consulta à Comissão, mediante simples parecer do ITESP, de 05/08/96, e a partir de solicitação da COCAMP, que demonstrava interesse em arrendar as instalações da empresa LARREINA, onde se encontrava montada a farinheira, o Banco do Brasil, acatou um recibo emitido por diretores da Empresa a favor da Cooperatica, em 18/07/96 (vol. 1, fl. 189), no valor de R\$ 28.000,00, pela venda de uma balança mesa, CONFIANÇA, de 8 metros, com capacidade para 30 toneladas, no valor de R\$ 14.600,00, de duas plantadeiras de mandioca SANS 2 linhas, no valor total de R\$ 7.000,00, de um tombador AIVECA IKEDA com 4 bacias, no valor de R\$ 1.500,00, e de duas carretas FAQUINI com 4 rodas, capacidade de 3.500kg, no valor total de R\$ 4.900,00. Não houve vistoria para avaliar o estado de conservação desse material, nem seu valor, não havendo como saber-se quanto efetivamente valia à época, principalmente pelo fato de ser material usado e por inexistir qualquer documento que confirme a transferência de sua propriedade para a COCAMP, com especificações tais como ano de fabricação, notas fiscais de aquisição etc. A simples emissão do recibo não evidencia a posse dos bens adquiridos.' (grifei)

11.3.2. Vale acrescentar que os analistas do TCU apontaram fortes indícios de que, no mínimo, a balança estava superfaturada, uma vez que uma equivalente, porém nova, de maior comprimento e com garantia de dois anos, estava por quase metade do preço da que foi adquirida.

11.3.3. Assim, não há como se defender que não houve negligência do agente ao aceitar, sem qualquer indagação, a substituição oferecida, ainda que estivesse tentando resolver, de forma mais urgente, a suspensão dos créditos aos camponeses.

11.3.4. No que se refere aos caminhões, o financiamento tinha como propósito atender às necessidades da farinheira. Assim, ainda que os veículos estivessem sendo utilizados em prol da mudança de endereço dos assentados ou com outra finalidade social, conforme defende o responsável, não estavam atendendo ao objeto da contratação.

11.3.5. Vale frisar que o Banco do Brasil foi informado de que os assentados efetuaram o empréstimo sem que sequer houvesse sido iniciada a instalação da farinheira, nem houvesse previsão de quando e onde seria possível instalá-la, conforme declaração da Larreina às fls. 185 do v. 1.

11.3.6. Diante dessa constatação, cabia ao Banco do Brasil tomar as devidas providências para cercear o desvio, conforme relatado às fls. 189 do vp. No entanto, nada foi feito.

11.4. Conclusão:

11.4.1. Diante do exposto, não vislumbro razão ao defendente.

12. Outros comentários

12.1. Novos documentos juntados

12.1.1. Em 20/11/2003, foi protocolado nesta Secretaria o expediente que constituiu o volume 7 destes autos, remetido pelo Auditor-Chefe do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, para conhecimento desta Corte, referente a informações prestadas pelo Banco do Brasil perante o INCRA em processo de auditoria que incluiu, entre outras, irregularidades abordadas pelas Decisões nº 526/2001 e 342/2002 - Plenário.

12.1.2. Analisando-se a documentação remetida, considero que as respostas apresentadas pelo Banco do Brasil não interferem nas conclusões expostas nesta Instrução. As irregularidades que incluem como responsáveis membros do Banco do Brasil são as constantes nos itens 5, 7, 8 e 11. Em relação aos itens 5, 8 e 11, o Banco do Brasil, no ofício-resposta apresentado ao INCRA, juntou cópia das defesas de alguns responsáveis apresentadas ao TCU. No que tange ao item 7, o Banco informou que a Cocamp foi notificada da irregularidade e que a Superintendência Estadual - SP III está estudando a interposição de ação de execução contra a Cooperativa, o que não sana o ato inicial dos agentes do Banco de terem liberado os valores sem a documentação adequada e a comprovação do bom estado dos veículos. Assim, como se observa, as informações não têm o condão de modificar o entendimento exposto.

12.1.3. Por fim, observando que o expediente em foco também se refere à matéria contida no TC - 011.787/2001-7, originado deste processo, foram tiradas cópias das fls. 01 a 17 do v. 7 para juntada naquele processo.

12.2. Situação atual do Procerá

12.2.1. O Programa Especial de Crédito para Reforma Agrária - Procerá ficou em operação por 14 anos, entre os anos de 1986 a 1999.

12.2.2. A Lei nº 10.696/2003, que dispõe sobre a repactuação e o alongamento das dívidas oriundas de operações de crédito rural contratadas sob o égide do Procerá, no Pronaf, ou de outras fontes de recurso, em seu art. 10, encarregou o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA de nomear um liquidante para conduzir os trabalhos de encerramento do Fundo Contábil do Procerá. Por meio da Portaria nº 73, de 24 de abril de 2002, o Sr. Emilson Roloff foi nomeado como liquidante.

12.2.3. Embora extinto o Procerá, o fundo contábil continua a existir e a ser gerido pelo Banco do Brasil, para efeito de recolhimento das dívidas.

CONCLUSÃO

13. Diante do exposto, considero justificadas as irregularidades descritas nos itens 5, quanto a todos os responsáveis, e 9, quanto aos Srs. Arilzo Forte e Carlos Fernando da Rocha Medeiros, merecendo ser rejeitadas as alegações de defesa referentes aos itens 6, 7, e, parcialmente, 8, bem como não acolhidas as razões de justificativas relativas aos itens 10 e 11.

14. Em relação às perguntas formuladas na Solicitação de Auditoria que originou esse processo, entendo que devem ser respondidas conforme proposto pela 8ª Secex, atual 2ª Secex, às fls. 226/230 do vp, uma vez que os argumentos ora apresentados não ilidiram as irregularidades constatadas, com exceção das relatadas nos itens 07.14.3, 07.14.07, 07.05.1.2 e 07.14.4 às fls. 226, que foram devidamente justificadas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

15. Diante do exposto, proponho:

15.1. rejeitar as preliminares suscitadas pelos responsáveis quanto às irregularidades constantes nos itens 5, 6, 7 e 8 desta Instrução;

15.2. acolher as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. **João Aparecido Ros Garrido**, CPF 017.671.768-48, relativas à irregularidade constante no item 5;

15.3. acolher parcialmente as alegações de defesa dos Srs. **Laerte Paulo Fávero**, CPF 042.504.518-87, **Laércio Seidi Nonaka**, CPF 873.067.608-82, **Maria Judith Magalhães Gomes**, CPF 893.570.608-63, **Waldomiro Cordeiro**, CPF 204.655.488-49, e **José Luiz Vila**, CPF 465.276.998-91, relativas à irregularidade apontada no item 8 afastando-se a imputação do débito, mas mantendo-se a sujeição dos responsáveis à penalidade do art. 58, I, da Lei nº 8.443/92., em virtude da infringência a normas regulamentares e da prática de ato antieconômico;

15.4. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. **Arilzo Forte**, CPF 819.628.358-04, e **Carlos Fernando da Rocha Medeiros**, CPF 598.291.338-34, referentes à irregularidade descrita no item 9, e anular a audiência da Sra. Maria José C. Bezerra, determinando-se que seja realizada diligência para sua precisa identificação e renovação de sua citação;

15.5. rejeitar as alegações de defesa dos Srs. **Laerte Paulo Fávero**, **João Marcos Ludescher**, CPF 041.725.948-40, **Carlos Fernando da Rocha Medeiros**, **Waldomiro Cordeiro** e **Delwek Matheus**, CPF 288.122.129-72, relativas a irregularidade descrita no item 6 e dos Srs. **Lauro Hukihito Murakami**, **Décio Celestino Rocco** e **Maria Lúcia Crepaldi Nakagaki**, CPF 619.339.618-72, relativas à irregularidade constante no item 7, diante da ausência de boa-fé, conforme art. 202, §6º do Regimento Interno do TCU - RI/TCU, julgar, desde logo, irregulares suas contas, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, do RI/TCU, condenando-os, solidariamente, nos termos dos arts. 19 e 23, inciso III, da citada lei e 210 e 214, inciso III, do RI/TCU, ao pagamento de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Banco do Brasil S/A (Fundo Contábil do PROCERA), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir de 31/10/1995, até o dia do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

15.6. aplicar aos responsáveis citados no item anterior (15.5), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido, até a data do recolhimento;

15.7. aplicar aos Srs. **Laerte Paulo Fávero**, **João Marcos Ludescher**, **Tânia Márcia Oliveira de Andrade**, CPF 062.739.888-03, e **Waldomiro Cordeiro** a multa prevista no art. 58, III, da Lei n. 8.443/1992 c/c o art. 268, III, do Regimento Interno, em razão da prática de ato ilegítimo e antieconômico, conforme razões expostas no item 10, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

15.8. aplicar aos Sr. **Lauro Hukihito Murakami**, CPF 780.319.748-53, a multa prevista no art. 58, II e III, da Lei n. 8.443/1992 c/c o art. 268, II e III, do Regimento Interno, em razão da prática de ato ilegítimo e antieconômico, conforme razões expostas no item 11, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

15.9. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

15.10. caso acolhida essa proposta, após o trânsito em julgado da decisão, determinar a Unidade Técnica que envie o nome do responsável que não venha a comprovar, no prazo fixado, o recolhimento do débito, para a inclusão no Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Federais - CADIN;

15.11. remeter cópia dos autos, bem como dos acórdão, relatório e votos a serem proferidos ao **Ministério Público Federal**, especificamente ao Procurador da República Fábio Bianconcini de Freitas, que solicitou informações sobre o processo (vol. 6), nos termos do § 3º do art. 16 da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o § 6º do art. 209 do Regimento Interno, e à **Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados**, à **Presidência do Banco do Brasil/SA** e à Presidência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.”

A Secretária de Controle Externo divergiu da Sra. Analista, apenas, quanto à proposta de audiência da Sra. Maria José C. Bezerra. Entende a Secretária que as contas da responsável devem ser julgadas regulares com ressalta. O Ministério Público junto ao TCU ratificou o posicionamento da Unidade Técnica.

É o Relatório.

VOTO

Consoante relatado pela Unidade Técnica, foram ouvidos em audiência, em virtude de supostas irregularidades detectadas no âmbito do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária, os senhores João Aparecido Ros Garrido, Laerte Paulo Fávero, João Marcos Ludescher, Carlos Fernando da Rocha

Medeiros, Waldomiro Cordeiro, Delwek Matheus, Lauro Hukihiro Murakami, Décio Celestino Rocco, Maria Lúcia Crepaldi Nakagaki, Laércio Seidi Nonaka, Maria Judidh Magalhães Gomes, Arilzo Forte, Maria José C. Bezerra e Tânia Márcia Oliveira de Andrade. Doravante, posicionar-me-ei acerca das análises efetuadas pela Unidade Técnica provenientes do confronto das irregularidades detectadas e das defesas apresentadas pelos responsáveis. Quando necessárias, serão feitas remissões a subitens da Instrução, de lavra da ACE Manuela de Andrade Faria, transcrita no Relatório precedente.

2.Irregularidade: liberação da quantia de R\$ 28.000,00, em 27/06/1995, para pagamento de serviços – sem que fossem realizados – de desmontagem, transporte e remontagem dos equipamentos para fabricação de farinha de mandioca, cuja aquisição foi financiada sem os devidos projeto e estudo de viabilidade, tampouco sem determinação expressa da SUPER/SP, conforme determinava o expediente Super São Paulo/Proje – 2.932, de 17/04/95 (Operação nº 95/00024-0).

2.1 Citado: João Aparecido Ros Garrido, então Gerente Geral em exercício da Agência Mirante do Paranapanema – Banco do Brasil.

2.2 O responsável, preliminarmente, alega “inépcia da peça acusatória”, prescrição/decadência do direito de o TCU apurar a suposta conduta irregular e, ainda, que a jurisprudência do TCU veda a utilização do processo de Tomada de Contas Especial para a apuração de prejuízos decorrentes de operações financeiras.

2.3. Não assiste razão ao responsável. Adoto, como fundamento de meu posicionamento, as análises efetuadas pela Sra. Analista nos subitens 5.3.1 a 5.3.8 de sua Instrução. Ressalto, tão-somente, que a prescrição, no caso dos presentes autos, é vintenária, nos termos do antigo Código Civil. Destarte, não procedem as preliminares argüidas pelo responsável.

2.4. No que se refere ao mérito, entende a Unidade Técnica ? subitens 5.3.9 a 5.4.1 ? que assiste razão ao Sr. João Aparecido Ros Garrido. Destarte, manifesta-se a SECEX/SP pelo acolhimento de suas alegações de defesa.

2.5. Concordo com a Unidade Técnica. Não havia outra conduta a se esperar do responsável, senão a liberação dos recursos. O projeto relativo aos recursos liberados havia sido aprovado pela Comissão Estadual do PROCERA, CEPRO/SP. Frise-se que, segundo o manual do PROCERA (fl. 25), é competência da Comissão Estadual “*analisar e aprovar os planos e projetos de financiamentos apresentados pelos assentados em conformidade com as estratégias de desenvolvimento das áreas de assentamento*”.

2.6. Ademais, o engenheiro agrônomo do Departamento de Assentamento Fundiário emitiu laudo de vistoria em 13.06.95 (fl. 177 do vol. 1) autorizando a liberação dos recursos desde que apresentados o recibo de mão-de-obra referente à montagem da fábrica de farinha e as notas-fiscais dos equipamentos. Assim sendo, acolho as alegações de defesa do responsável.

3.Irregularidade: aquisição de três caminhões Mercedes Benz (R\$ 70.000,00) usados para apoio à farinheira, cuja instalação sequer havia sido iniciada, presentes ainda as restrições de ausência de laudo da CETESB aprovando a instalação da farinheira e da falta de energia elétrica no local do empreendimento financiado.

3.1. Citados: Laerte Paulo Fávero, João Marcos Ludescher, Carlos Fernando da Rocha Medeiros, Waldomiro Cordeiro e Delwek Matheus, membros da Comissão Estadual do PROCERA/SP.

3.2. Preliminarmente, os responsáveis argüem violação aos Princípios da Ampla Defesa, Devido Processo Legal e Contraditório. Ainda, afirmam ser o Processo de Tomada de Contas Especial inaplicável ao presente caso.

3.3. Concordo com a Unidade Técnica (subitens 6.3.1 a 6.3.6). Não há falar em cerceamento de defesa. Os ofícios citatórios remetidos aos responsáveis (fl. 330, vol. principal) caracterizam, de forma clara, a conduta questionada por esta Corte. Permito-me transcrever excerto de um destes ofícios:

“O débito é decorrente da participação de V. S^a ., como membro da Comissão Estadual do PROCERA/SP, na reunião de 11.10.95, que deliberou pela aprovação de aquisição de três caminhões marca MERCEDES BENS usados para apoio à farinheira, cuja instalação sequer havia sido iniciada, presentes ainda as restrições de ausência de laudo da CETESB aprovando a instalação da farinheira e da falta de energia elétrica no local do empreendimento financiado.”

3.4. Ao contrário do que asseveram os responsáveis, o processo de Tomada de Contas Especial é perfeitamente aplicável ao presente caso. O Banco do Brasil, como um dos gestores do PROCERA, administra recursos públicos. Conforme consta do Manual do PROCERA (fl. 23 do vol. 1), as fontes de financiamento do programa eram: dotações orçamentárias da União, Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste, retorno dos financiamentos concedidos e outros.

3.5.No mérito, novamente manifesto-me de acordo com a SECEX/SP. A Comissão Estadual do PROCERA não deveria ter aprovado a compra dos caminhões, eis que a farinheira ainda não estava operando, conforme declaração de fl. 185.

3.6.Ademais, a atuação da referida Comissão não era apenas pro forma. A Comissão tinha o poder de vetar os projetos que lhe eram apresentados. O Manual do PROCERA, em vários momentos, deixa assente o poder decisório da Comissão Estadual. Transcrevo alguns trechos:

“a Comissão Estadual, através de sua Secretaria Executiva, procederá, sob todos os aspectos, à análise do projeto ou plano, observado a disponibilidade de recursos junto aos agentes financeiros”

“se aprovado o projeto ou plano pela Comissão Estadual, esta o encaminhará agente financeiro, acompanhado do relatório de análise e de cópia da ata que aprovou o projeto”

“São atribuições da Comissão Estadual : fiscalizar a aplicação do crédito e do serviço de assistência técnica através de amostragem, em conjunto com o gestor financeiro ou isoladamente”

3.7.Nota-se, então, que a Comissão poderia ter vetado a aquisição dos caminhões. Como disse a Sra. Analista, não pode a compra dos caminhões ser justificada pelo fato de os assentados supostamente os utilizarem para o transporte de ramas e insumos. Afinal, essa não era a finalidade constante do projeto relativo à farinheira. Frise-se, por fim, que o veto à referida aquisição não dependia de conhecimento técnico. Bastava apelo ao bom senso. Dessarte, com fundamento nos subitens 6.3.7 a 6.4.1 da Instrução transcrita no Relatório precedente, rejeito as alegações de defesa apresentadas.

4.Irregularidade: contratação da operação 95/00266-9 (R\$ 70.000,00) para financiamento de três caminhões Mercedes Benz usados, sem dispor dos Certificados de Registro dos Veículos, acarretando a aquisição de dois veículos dez anos mais velhos do que os da proposta de financiamento e um veículo um ano mais velho, além de terem ciência de que a instalação da indústria a que estavam vinculados não se iniciaria, inclusive pela falta de autorização do órgão ambiental do Estado, além de outras irregularidades.

4.1.Citados: Lauro Hukihiro Murakami, Décio Celestino Rocco e Maria Lúcia Crepaldi Nakagaki, empregados da Agência Santo Anastácio/SP, Banco do Brasil.

4.2.Alegam os responsáveis, preliminarmente, violação aos Princípios da Ampla Defesa, do Contraditório, do Devido Processo Legal e, ainda, inaplicabilidade do processo de Tomada de Contas Especial.

4.3.Valem para estes responsáveis as considerações já feitas ao longo deste Voto acerca destas preliminares.

4.4.No que se refere ao mérito, com as devidas vênias, discordo da Unidade Técnica. Entende que deveria ter sido exigido o Certificado de Registro de Veículo. Falharam os agentes do Banco do Brasil. No entanto, é inegável que a decisão tomada pelos agentes foi influenciada pela existência de um conjunto de informações no sentido da regularidade da aquisição dos veículos. Havia justificativa técnica do Itesp/Daf, vistoria da oficina e, principalmente, a aprovação da aquisição pela Comissão Estadual do PROCERA. Tais circunstâncias, a meu ver, atenuam a reprovabilidade da conduta dos responsáveis. Não acho que se deva multar os responsáveis. O ideal seria, caso o PROCERA ainda estivesse em atividade, fazerem-se determinações corretivas e preventivas.

4.5.Assim sendo, com as vênias de estilo, divirjo da Unidade Técnica. Acolho as justificativas dos responsáveis.

5.Irregularidade: superfaturamento de R\$ 608.738,65, em 07/05/1996, na aquisição de 50 tratores, tendo em vista que a quantia então paga convertida em dólares americanos e novamente em real na data de 27/11/2000 equivaleria ao preço de R\$ 74.324,00, valor esse superior ao preço de venda do trator New Holland TL 90 4x4 (mais sofisticado do que o adquirido) que era de R\$ 50.000,00.

5.1.Citados: Laerte Paulo Fávero, Laércio Seidi Nonaka, Maria Judith Magalhães Gomes, Waldomiro Cordeiro, membros da Comissão Estadual do Procera/SP que aprovaram a compra sem um projeto básico, um estudo de viabilidade do empreendimento e um orçamento adequadamente elaborado; José Luiz Vila, então Gerente Geral da Agência Teodoro Sampaio/SP – Banco do Brasil, que liberou os recursos.

5.2.Foram pagos pelos 50 tratores R\$ 1.860.000,00 (um milhão oitocentos e sessenta mil reais). Ou seja, por cada trator pagou-se R\$ 37.200,00 (trinta e sete mil e duzentos reais).

5.3.O algoritmo utilizado pela Unidade Técnica para calcular o suposto superfaturamento (R\$ 608.738,65) baseou-se na utilização da variação do dólar. Em janeiro de 1996, data da elaboração do projeto, um dólar correspondia a R\$ 0,979. Logo, R\$ 37.200,00 correspondiam a US\$ 37.997,95.

5.4.Em 27.11.2000 (época em que a SECEX calculou o suposto superfaturamento), um dólar equivalia a R\$ 1,950. Portanto, US\$ 37.997,95 correspondiam a R\$ 74.324,00. Este seria o valor, a preços de 27.11.2000, pago por cada um dos tratores.

5.5.Em 27.11.2000 a Unidade Técnica apurou que um trator, de modelo superior aos que foram adquiridos, estava sendo vendido a R\$ 50.000,00. Daí, dividindo-se R\$ 50.000,00 por R\$ 74.324,00 chegou-se ao superfaturamento de 48,65%.

5.6.Foram pagos pelos tratores, como dito, R\$ 1.860.000,00. No entanto, o preço correto, segundo a Unidade Técnica, deveria ter sido de R\$ 1.251.261,35. Como houve o suposto superfaturamento de 48,65%, pagou-se R\$ 1.860.000,00. Quer dizer, R\$ 608.738,65 a mais.

5.7.Alegam os responsáveis, preliminarmente, violação aos Princípios da Ampla Defesa, do Contraditório, do Devido Processo Legal e, ainda, inaplicabilidade do processo de Tomada de Contas Especial.

5.8.Valem para estes responsáveis as considerações já feitas ao longo deste Voto acerca destas preliminares.

5.9.Quanto à questão do superfaturamento, a Unidade Técnica (subitem 8.3.2) manifesta-se pelo acolhimento das alegações de defesa dos responsáveis. Assevera a SECEX que as provas apresentadas pelos responsáveis ? cotações de preços de tratores à época da aquisição ? fragilizaram o algoritmo utilizado para o cálculo do superfaturamento. Concordo com a SECEX. Entendo que a utilização do dólar como indexador de preços não é razoável para que se afira, no presente caso, a existência de superfaturamento. Ademais, os responsáveis trouxeram documentos (fls. 175/182 do vol. 5) que comprovam que o preço pago pelos tratores (R\$ 37.200,00) situava-se dentro de uma faixa de normalidade, conforme demonstrado no subitem 8.2.2 da Instrução da Sra. Analista.

5.10.Malgrado posicione-se pelo acolhimento das alegações de defesa dos responsáveis no que tange ao superfaturamento, a Unidade Técnica (subitens 8.3.3 a 8.4.1) entende lhes deva ser aplicada multa em virtude da infringência a normas regulamentares e da prática de ato antieconômico. Afirma a Unidade Técnica que o projeto de aquisição dos tratores era frágil. Não havia, a seu sentir, necessidade para a aquisição de 50 tratores. Assevera a SECEX que *“Segundo pertinente análise realizada pela instrução técnica inicial (fls. 193, vp), a título de exemplo, a utilização de 50 tratores para uma área de 8.474,76 ha representava um aproveitamento de 64% de sua capacidade. No entanto, como no estudo de produção e capacidade de pagamento existente na proposta de financiamento foram previstas apenas 614 famílias produzindo 5ha de milho e 5 ha de mandioca, a área a ser considerada era de 6.140 ha, o que indicava como necessário a compra de apenas 36 tratores para uma utilização de 64% de sua capacidade. Ademais, verifica-se que a aquisição dos tratores prejudicou bastante a aprovação de outros projetos, uma vez que provocou o esgotamento dos recursos do Procera para o Estado de São Paulo durante o período de mais de 4 meses (fls. 195, vp). Segundo reclamações dos próprios assentados, o dinheiro deveria ter sido melhor distribuído.”*

5.11.São razoáveis as ponderações da Unidade Técnica. Entrementes, creio que para que a aplicação de multa aos responsáveis seria necessária a realização de audiência com o intuito de explicitar as razões pelas quais se entende que a compra dos tratores era desnecessária. O ofício citatório enviado aos responsáveis, malgrado mencione que houve a aprovação da aquisição dos tratores sem um projeto adequado, centra-se, de forma clara, na questão do superfaturamento. O fato ora mencionado pela SECEX como prova da desnecessidade da aquisição dos tratores ? comparação entre as áreas de 8.474,76 e 6.140 hectares ? não foi mencionado no ofício citatório. Também não foi mencionado no ofício o fato de a liberação de recursos para a aquisição de tratores haver prejudicado a aprovação de outros projetos. É que, como dito, o ofício ? até mesmo por imputar aos responsáveis elevado débito (R\$ 608.738,65) ? centrou-se no suposto superfaturamento, que, desta forma, foi o ponto único de defesa dos defendentes. Em tais ofícios citatórios (fl. 323 e seguintes do vol. principal) consta, após o chamamento dos responsáveis a apresentar alegações de defesa e/ou recolher R\$ 608.738,65 , o seguinte trecho:

“O débito é decorrente da participação de V.Sª como membro da Comissão Estadual do PROCERA/SP, na reunião de 24/04/96, que, sem um projeto adequado, sem o devido estudo de viabilidade da implantação do empreendimento e sem orçamento adequadamente elaborado com base em pesquisas de preços, deliberou pela aprovação da aquisição de 50 tratores, superfaturados, tendo em vista que a quantia então paga, convertida em dólares americanos (moeda adotada no mercado para máquinas agrícolas) e novamente em real na data de 27/11/2000, equivaleria ao preço de R\$ 74.324,00, valor esse superior em 48,65% ao preço de venda do Trator New Holland TL 90 4x4 (similar adquirido à época, porém com itens mais sofisticados), na mesma data, que era de R\$ 50.000,00.”

5.12.Em virtude das considerações que ora faço, acolho as alegações de defesa dos responsáveis. Entendo, ainda, que não se deva realizar nova audiência dos responsáveis. Considerando que restou saneada a questão do superfaturamento ? ponto principal ? e o tempo decorrido desde a aprovação do projeto (quase dez anos), o mais sensato seria a realização de determinações no sentido de aperfeiçoar o *modus operandi* do PROCERA. No entanto, como o programa foi extinto, ficam as determinações prejudicadas.

6.Irregularidade: aprovação da aquisição de fecularia, a despeito de o laudo de vistoria e avaliação elaborado por equipe designada pelo Superintendente Regional do Incra de São Paulo, adequadamente fundamentado, ter concluído pelo indeferimento do pleito e apontado que o preço proposto era mais de 100% superior ao da avaliação.

6.Ouvidos em audiência: Arilzo Forte, Carlos Fernando da Rocha Medeiros, Maria José C. Bezerra, então membros da Comissão Estadual do PROCERA/SP.

6.1.A Unidade Técnica (subitens 9.3.1 a 9.4.1) manifesta-se pelo acolhimento das razões de justificativa dos senhores Arilzo Forte e Carlos Fernando da Rocha Medeiros. Entende a Unidade Técnica que estes responsáveis aprovaram o pleito sob a condição de que houvesse adequação do preço da fecularia à avaliação procedida pela equipe designada pelo Superintendente Regional do Incra de São Paulo. Logo, conclui a Sra. Analista que os responsáveis agiram dentro de seu poder de discricionariade. Afirma a Sra. Analista:

“O Laudo de Vistoria apontou claramente que o preço da fecularia estava acima do preço de mercado, bem como que sobre a empresa recaía um passivo de grande monta (fls. 177, vp). No entanto, enfatizou a boa localização estratégica da indústria e o grande número de famílias a serem beneficiadas (fls. 177, vp). Acredito, então, que a decisão dos responsáveis supracitados estava dentro do poder de discricionariade, não fugindo ao que seria razoável.”

6.2.Manifesto-me em linha de concordância com a Unidade Técnica. De fato, a Ata de Reunião da Comissão Estadual do PROCERA (fls. 291/292 do vol. 1) mostra que a atuação dos responsáveis deu-se com zelo. Frise-se que nesta reunião não houve consenso acerca da aprovação do projeto da fecularia. Consta do último parágrafo da referida ata o seguinte: *“Finalmente, por não ter havido o consenso na discussão, o assunto será encaminhado à apreciação da Comissão Nacional do Procera.”*

6.3.Quanto à Sra. Maria José C. Bezerra, representante dos assentados no PROCERA, a Sra. Analista propõe a renovação da audiência (subitens 9.3.4 e 9.4.1). Justifica seu posicionamento pelo fato de a responsável haver proferido seu voto sem ressalvas. A Secretária de Controle Externo, de seu turno, acredita que não se deva proceder à audiência da Sra. Maria José C. Bezerra. Pondera a Sra. Secretária que o voto da responsável não foi decisivo para o deslinde da questão, eis que o assunto foi encaminhado à apreciação da Comissão Nacional do PROCERA. Julgo oportuno transcrever o cerne da manifestação da Sra. Secretária:

“Infiro, daí, que, se controvérsia houve quando da reunião da Comissão Estadual acerca do preço proposto para aquisição da fecularia, o fato é que não foi aquela Comissão a que aprovou definitivamente o pleito, uma vez que, não tendo havido consenso na discussão, o assunto foi encaminhado à apreciação da Comissão Nacional do PROCERA. Não me parece pois razoável, diante desses aspectos, punir a representante dos assentados por ter votado favoravelmente, ainda mais considerando que seu voto não foi decisivo para o deslinde da questão.

Outrossim, não vislumbro nos autos má-fé da representante dos assentados em seu voto. Também não é razoável exigir que a representante dos assentados votasse contrariamente ao projeto que os beneficiaria diretamente. Registre-se que a responsável naquela reunião estava representando em caráter excepcional, em virtude do falecimento naquele final de semana do Sr. Laudenor de Souza, representante dos assentados na Comissão, consoante assinala a Ata (fls. 291 do vol. 1).”

6.4.Concordo com o posicionamento da Secretária de Controle Externo. Ratifico suas ponderações. Assim, manifesto-me pela regularidade, com ressalvas, da conduta da Sra. Maria José C. Bezerra.

6.5.Destaco, por fim, que conforme relatado à fl. 227 do vol. principal, a compra da fecularia foi aprovada pela Comissão Nacional do PROCERA. No entanto, a compra não foi efetuada em virtude de a fecularia estar onerada com penhor, decorrente de ação judicial movida pelo Banespa contra a proprietária.

7.Irregularidade: aprovação da aquisição de uma farinheira para instalação no assentamento da Faz. São Bento, sem um projeto adequado e um orçamento elaborado com base em pesquisa de preços, além das restrições de situação deficitária do empreendimento apontada por técnicos do Daf/Itesp, ausência de laudo da Cetesb aprovando sua instalação e falta de energia elétrica no mesmo local.

7.1.Ouvidos em audiência: Laerte Paulo Fávero, João Marcos Ludescher, Tânia Márcia Oliveira de Andrade e Waldomiro Cordeiro, então membros da Comissão Estadual do PROCERA/SP.

7.2.A Unidade Técnica (subitens 10.3.1 a 10.4.1) posiciona-se pela rejeição das razões de justificativa dos responsáveis. Acolho a manifestação da SECEX. Comentarei, tão-somente, alguns pontos.

7.3.De fato, foi realmente por meio da reunião de 14.03.95 que se aprovou a aquisição da farinha. Durante a reunião de 12.12.94 (fl. 161) houve apenas pré-aprovação do projeto, o que consistiu na reserva de parte dos recursos do PROCERA. Transcrevo excerto da Ata da reunião de 12.12.94:

“Foi apresentado pelo DAF o projeto de agroindústria do Assentamento de Vitória (São Bento e Santa Clara) e a Comissão decidiu reservar estes recursos no valor de 1.290.788,75 UREF's, ou seja, o projeto está pré-aprovado e serão liberados os recursos assim que se cumpram os seguintes requisitos:”

7.4.Com efeito, foi na reunião de 14.03.95 que se decidiu pela aprovação do projeto. Tivesse o projeto sido aprovado em 12.12.94, o mesmo sequer seria objeto da reunião de 14.03.95. Trago excerto da Ata desta reunião que torna inequívoca minha assertiva:

“A seguir, a Comissão apreciou o projeto apresentado pela Cooperativa de assentados do Projeto de Assentamento União da Vitória para implementação de uma fábrica de farinha de mandioca. Em reunião anterior, a Comissão já havia discutido o projeto, postergando a decisão para a presente data, com uma discussão mais aprofundada sobre a viabilidade econômica do empreendimento.”(grifei)

7.5.Quanto ao “Plano de Administração” ? o qual fez as vezes de projeto para fins de aprovação ? , concordo com a Unidade Técnica. Era de fato frágil. Deveria a Comissão ter se manifestado pelo seu indeferimento ou pelo seu aperfeiçoamento. Demonstra a fragilidade do Plano a Instrução de fls. 159/244, lavrada no âmbito das então 2ª e 8ª Secretarias de Controle Externo. À fl. 166, foram feitos os seguintes comentários:

“Nenhum projeto foi elaborado, nem foi questionada sua inexistência. Tudo foi providenciado por meio de um simples ‘Plano de Administração’, que sequer merecia esse nome, pois nada informava quanto à administração do projeto ou da farinha quando em atividade, nem quanto à disponibilidade de matéria-prima para seu funcionamento continuado, não passando de uma planilha de estudo de viabilidade da concessão do financiamento, com base na produção prevista, que somente apresentava capacidade de pagamento, caso o empreendimento fosse 100% bem sucedido, com a farinha instalada na fazenda São Bento, no meio da plantação de mandioca e utilizando lenha própria.

Não foi prevista a aquisição de material de construção nem a mão-de-obra para a edificação que deveria ser construída para instalação da fábrica, apesar de ser indispensável a construção de um prédio próprio, pois a rampa de acesso dos caminhões transportadores de mandioca, os compartimentos para sua descarga (que teriam que ser inclinados para fazer a mandioca escorregar para o transportador), o transportador de mandioca e os fornos para farinha integram a edificação (conforme evidenciam as fotos que tiramos em visita à fábrica – vol. 2, fls. 301/305), não tendo como serem apenas instalados no local, dado o porte da fábrica, além de outras instalações indispensáveis ao adequado funcionamento do empreendimento: caixa d’água; instalações sanitárias; etc. Também, inexistia cronograma para implantação do projeto.”

7.6.Considerando a fragilidade do “Plano de Aprovação” e a manifestação do técnico do DAF no sentido da existência de crise no setor, deveria a Comissão Estadual ter se oposto à aquisição da farinha. A manifestação do técnico do DAF, vale frisar, deu-se nos seguintes termos (fl. 167 do vol. 1):

“Um técnico do DAF apresentou dados levantados junto a fábricas da região. Informou que, atualmente, há uma crise cíclica do produto, motivada por um excesso de oferta de mandioca. Várias unidade de beneficiamento, nestas crises, retiram-se do mercado.

Também apresentou uma planilha de custos de uma farinha da região do Pontal, evidenciando, na atual conjuntura (preços baixos), uma situação deficitária. No entanto, a planilha de custos da Cooperativa seria inferior, em função da diminuição de custos de frete (o produto encontra-se plantado em torno do local em que seria instalada a farinha), do custo da lenha (própria) e com a eliminação da comissão sobre vendas. Desta forma, mesmo numa situação de crise de preços do produto, a cooperativa trabalharia com uma pequena margem de lucro.”

7.7.Nota-se, pelo trecho acima, que a manifestação do técnico do DAF foi ambígua. Ao mesmo tempo que alertou para a crise no setor, levantou a possibilidade de a farinha trabalhar com pequena margem de lucro. No entanto, mesmo que se considere que o técnico do DAF posicionou-se pela aprovação irrestrita da aquisição, tal circunstância não eliminaria a conduta culposa dos membros da Comissão Estadual. Como já disse ao longo deste Voto, a atuação da comissão não era apenas pro forma. Existia o poder de discordar da manifestação técnica, ainda mais quando presente tão falho “Plano de Aprovação”. Frise-se que, segundo Relatório de Auditoria da 2ª e 8ª SECEX's (fl. 173 do vol. principal), a farinha somente funcionou por, no

máximo, seis meses (de 25/08/98 ao final de 1998). Com certeza, este insucesso poderia ter sido evitado por meio do veto a aquisição da farinha.

7.8.Destarte, acompanho a SECEX. Rejeito as razões de justificativa dos responsáveis. No mínimo, deveria ter a Comissão Estadual exigido a apresentação de um verdadeiro Projeto de Aquisição.

8.Irregularidade: omissão na aplicação das normas do Procer: a) quando da constatação das irregularidades havidas com a operação 95/00024-0 (aquisição e instalação de máquinas e equipamentos para fabricação de farinha de mandioca), e aceitação de um recibo de R\$ 28.000,00 como comprovante da aquisição de bens sem as devidas avaliação e vistoria, que se constituíram em desvio de objeto e aquisição por preço superfaturado, e b) quando da constatação das utilizações irregulares que estavam sendo dadas aos caminhões adquiridos com a operação 95/00266-9. (para fechamento do processo, responder perguntas da comissão. Fl. 226 vp)

8.1.Ouvido em audiência: Lauro Hukihiro Murakami, então Gerente Geral da Ag. Santo Anastácio/SP, Banco do Brasil.

8.2.A Unidade Técnica (subitens 11.3.1 a 11.4.1) posiciona-se pela rejeição das razões de justificativa do responsável.

8.3.No que se refere à primeira irregularidade, manifesto-me de acordo com a análise da SECEX. Entendo que houve falha do Gerente Geral ao aceitar a alteração no orçamento sem se certificar se os bens que foram oferecidos em troca eram compatíveis com os R\$ 28.000,00 previstos para sua aquisição.

8.4.Com relação à segunda, também manifesto-me em linha de concordância com a Unidade Técnica. A farinha não estava operando. Daí, não há falar em utilização dos caminhões dentro da finalidade do projeto.

9.Da aplicação de multa e imputação de débito

9.1.Passo a comentar as eventuais imputações de débito e multa aos responsáveis arrolados neste processo. Neste tópico farei menção a subitens deste Voto.

9.2.Quanto ao Sr. João Aparecido Ros Garrido, foram acolhidas suas alegações de defesa (subitem 2). Logo, não há falar em débito ou multa. Suas contas devem ser julgadas regulares.

9.3.O Sr. Laerte Paulo Fávero não conseguiu elidir as irregularidades mencionadas nos subitens 3 e 7.

9.4.No que tange à mencionada no subitem 3, malgrado tenha me posicionado pela existência de culpa por parte do responsável, entendo que não se deva lhe imputar débito. Apesar da falta de zelo, não vislumbro má-fé ou aproveitamento pessoal do agente público na prática da irregularidade. Seria, então, de extremo rigor imputar-lhe débito em virtude da aquisição dos caminhões. A compra de fato não deveria ter ocorrido, eis que a farinha, à época, sequer estava em funcionamento. No entanto, consta dos autos que a farinha, mesmo que de forma intempestiva e por período curto, chegou a funcionar. Possível, portanto, que os caminhões tenham sido utilizados em sua operacionalização. Assim, entendo que o mais razoável é tão-somente aplicar multa ao responsável em virtude desta irregularidade e da mencionada no subitem 7. Em virtude destes fatos, creio que o responsável deva ter suas contas julgadas irregulares com fulcro na alínea “b” do inciso III do art. 16 da Lei nº 8.443/92. Ainda, deve-lhe ser aplicada, com base no inciso I do art. 58 da Lei Orgânica, multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

9.5.O senhores Waldomiro Cordeiro e João Marcos Ludescher não apresentaram justificativas capazes de sanear as irregularidades mencionadas nos subitens 3 e 7. A situação desses responsáveis é análoga à do Sr. Laerte Paulo Fávero. Suas contas devem ser julgadas irregulares com fulcro na alínea “b” do inciso III do art. 16 da Lei nº 8.443/92 e, também, deve-lhes ser aplicada, com base no inciso I do art. 58 da Lei Orgânica, multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

9.6.O Sr. Laércio Seidi Nonaka e a Sra. Maria Judith Magalhães Gomes conseguiram elidir as irregularidades pelas quais haviam sido ouvidos (subitem 5). Suas contas devem ser julgadas regulares.

9.7.O Sr. José Luiz Vila teve afastada a irregularidade pela qual foi chamado aos autos. Suas contas devem ser julgadas regulares (subitem 5).

9.8.Outrossim devem ser acolhidas as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Arilzo Forte, com a conseqüente regularidade das contas. Já a Sra. Maria José C. Bezerra deve ter suas contas julgadas regulares com ressalva. Ambos foram ouvidos pela irregularidade descrita no subitem 6. A ressalva nas contas da Sra. Maria José C. Bezerra justifica-se pelo fato de ela haver votado a favor de projeto cujo preço proposto era significativamente superior ao da avaliação.

9.9.No que se refere aos Senhores Delwek Matheus e Carlos Fernando da Rocha Medeiros, restou injustificada a irregularidade mencionada no subitem 3, razão pela qual suas contas devem ser julgadas

irregulares, com base no inciso I do art. 58 da Lei Orgânica, e lhes deve ser aplicada multa no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais).

9.10. Os senhores Décio Celestino Rocco e Maria Lúcia Crepaldi Nakagaki tiveram acolhidas suas alegações de defesa. Suas contas devem ser julgadas regulares com ressalva, com espeque no inciso II do art. 16 da Lei nº 8.443/92. A ressalva refere-se à falha consistente na autorização de liberação de recursos para a compra de caminhões sem dispor dos Certificados de Registro dos Veículos.

9.11. O Sr. Lauro Hukihito Murakami não conseguiu se desvencilhar das irregularidades mencionadas no subitem 8. Suas contas devem ser julgadas irregulares, com base no inciso I do art. 58 da Lei Orgânica, e lhe deve ser aplicada multa no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais).

9.12. A Sra. Tânia Márcia Oliveira de Andrade não justificou, a contento, a irregularidade relativa ao subitem 7. Suas contas devem ser julgadas irregulares. Ainda, entendo que lhe deva ser aplicada multa no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais).

10. Da resposta à Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados

10.1. Conforme consta da fl. 1 do vol. principal, a solicitação de auditoria feita pela Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados teve por objetivo responder às seguintes indagações:

10.1.1 Se os preços pagos pelas compras de ativos, no período de janeiro de 1995 até a presente data, situaram-se acima dos praticados pelo mercado de bens similares, em especial os destinados à região do Pontal do Paranapanema;

10.1.2 Se houve superfaturamento na compra da fábrica de farinha de mandioca, em junho de 1995, e se ficou configurada infração à legislação que rege a matéria e;

10.1.3 Se houve indícios de atos praticados com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

10.2 Quanto ao primeiro questionamento, deve ser respondido à referida Comissão que, no âmbito dos projetos analisados nos presentes autos, não restou configurada compra acima de preços de mercado.

10.3 No que se refere à fábrica de farinha de mandioca, não houve superfaturamento comprovado. No entanto, houve infração à legislação que rege a matéria.

10.4 Por fim, no âmbito das operações envolvendo recursos do PROCERA analisadas nestes autos, houve atos praticados com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, conforme demonstrado nestes autos.

10.5 Cabe ainda ressaltar que o TC 011.787/2001-7, constituído a partir da Decisão nº 526/2001-Plenário ? conforme explicitado no subitem 2 da Instrução da Sra. Analista ? , foi julgado. Por meio do Acórdão nº 477/2003-1ª Câmara, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, foram feitas determinações corretivas ao Banco do Brasil e acolhidas as razões de justificativa dos responsáveis. Entendo que seria de bom alvitre encaminhar à Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados cópia da referida decisão bem como das Instruções que a fundamentaram (fls. 343 a 359 do vol. principal do TC 011.787/2001-7).

Ante o exposto, acolho, em sua essência, os posicionamentos da SECEX/SP e do Ministério Público e VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação desta Plenário.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 04 de agosto de 2004.

BENJAMIN ZYMLER

Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1.070/2004 - TCU - Plenário

1. Processo nº 004.754/2000-8

2. Grupo I - Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.

3. Responsáveis: João Aparecido Ros Garrido (CPF 017.671.768-48), Laerte Paulo Fávero (CPF 042.504.518-87), João Marcos Ludescher (CPF 041.725.948-40), Carlos Fernando da Rocha Medeiros (CPF 598.291.338-34), Waldomiro Cordeiro (CPF 204.655.488-49), Delwek Matheus (CPF 288.122.129-72), Lauro Hukihito Murakami (CPF 780.319.748-53), Décio Celestino Rocco (CPF 727.038.148-87), Maria Lúcia Crepaldi Nakagaki (CPF 619.339.618-72), Laércio Seidi Nonaka (CPF 873.067.608-82), Maria Judith Magalhães Gomes (CPF 893.570.608-63), Arilzo Forte (CPF 819.628.358-04), Maria José C. Bezerra (CPF não consta) e Tânia Márcia Oliveira de Andrade (CPF 062.739.888-03).

4. Entidade: Banco do Brasil S.A. e INCRA (Instituto de Colonização e Reforma Agrária)

5. Relator: Ministro Benjamim Zymler

6. Representante do Ministério Público: Dr. Jatir Batista da Cunha.

7. Unidade Técnica: SECEX/SP.

8. Advogado constituído nos autos: Wilma Kummel OAB/SP 147086, Mário José de Oliveira OAB/SP 190470

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos Tomada de Contas Especial decorrente de Solicitação de Auditoria feita pela Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar regulares, com fulcro no inciso I do art. 16 da Lei nº 8.443/92, as contas dos senhores João Aparecido Ros Garrido, Laércio Seidi Nonaka, Arilzo Forte e Maria Judidh Magalhães Gomes;

9.2. julgar regulares com ressalva, com fulcro no inciso II do art. 16 da Lei nº 8.443/92, as contas dos senhores Décio Celestino Rocco, Maria Lúcia Crepaldi Nakagaki e Maria José C. Bezerra;

9.3. rejeitar as razões de justificativa e julgar irregulares, com fulcro na alínea “b” do inciso III do art. 16 da Lei nº 8.443/92, as contas dos senhores Laerte Paulo Fávero, Waldomiro Cordeiro, João Marcos Ludescher, Delwek Matheus, Carlos Fernando da Rocha Medeiros, Lauro Hukihiro Murakami e Tânia Márcia Oliveira de Andrade;

9.4. aplicar aos senhores Laerte Paulo Fávero, Waldomiro Cordeiro e João Marcos Ludescher a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92 no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. aplicar ao senhores Delwek Matheus e Carlos Fernando da Rocha Medeiros a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. aplicar ao sr. Lauro Hukihiro Murakami a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.7. aplicar à sra. Tânia Márcia Oliveira de Andrade a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92, no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.8. informar à Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados que:

9.8.1. no âmbito dos projetos analisados nos presentes autos, não restou configurada compra acima de preços de mercado;

9.8.2. no que se refere à fábrica de farinha de mandioca, não houve superfaturamento comprovado; entretanto, houve infração à legislação que rege a matéria;

9.8.3. no âmbito das operações envolvendo recursos do PROCERA analisadas nestes autos, houve atos praticados com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

9.9. remeter à Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados cópia do presente Acórdão (parte dispositiva, relatório e voto), bem como cópia da Decisão nº 526/2001-1ª Câmara e das Instruções que a fundamentaram (fls. 343 a 359 do vol. principal do TC 011.787/2001-7);

9.10. remeter cópia do presente Acórdão, parte dispositiva, relatório e voto, ao Ministério Público Federal, especificamente ao Procurador da República Fábio Bianconcini de Freitas;

9.11. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não sejam atendidas as notificações efetuadas aos responsáveis acima mencionados, nos termos do disposto no inciso II, art. 28 da Lei nº 8.443/92;

9.12. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 28/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler (Relator) e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO

Presidente

BENJAMIN ZYMLER

Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE IV – Plenário

TC 011.515/2002-5

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Caixa Econômica Federal

Responsável: Selmo Pereira de Almeida (CPF: 217.021.525-53)

Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: TCE. Saques não-autorizados de recursos de contas do FGTS e da poupança, realizada por ex-funcionário da CEF. Citação. Aceitação, por parte do responsável, do débito que lhe foi imputado. Contas irregulares. Débito. Multa. Autorização de parcelamento.

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal contra o Sr. Selmo Pereira de Almeida, em razão de saques fraudulentos em contas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e da caderneta de poupança.

Instaurado procedimento administrativo, o responsável não negou as acusações que lhe foram imputadas, conforme se depreende da declaração de fls. 18/19 e, em especial, do seguinte trecho:

“Não me excluo da responsabilidade, mas gostaria que o julgamento não fosse somente em cima do meu erro, como se a minha vida na CEF se restringisse somente a erros. Peço a CEF que me dê condições de pagar esse débito, seja através de financiamento ou crédito trabalhista.”

No âmbito deste Tribunal, o responsável foi citado para apresentar alegações de defesa em relação aos seguintes saques não-autorizados:

CONTA	DATA	VALOR (R\$)
0059.013.607685/1	25.07.1995	500,00
0059.013.607752/1	27.07.1995	500,00
0059.013.607682/7	28.07.1995	800,00
0059.013.607752/1	02.08.1995	700,00
0059.013.607752/1	11.08.1995	2.000,00
0059.013.607721/1	17.08.1995	1.200,00
0059.013.607713/0	25.08.1995	550,00
0059.013.607723/8	28.08.1995	450,00
0059.013.607764/5	05.09.1995	900,00
0059.013.607709/2	18.09.1995	1.350,00
0059.013.607683/5	22.09.1995	800,00
0059.013.607755/6	28.09.1995	1.400,00
0059.013.607693/2	02.10.1995	900,00
0059.013.607739/4	03.10.1995	1000,00
0059.013.607687/8	11.10.1995	800,00
0059.013.607689/4	22.12.1995	800,00
0059.013.607690/8	04.10.1996	500,00
0059.013.607733/5	11.01.1996	400,00
0059.013.607701/7	12.01.1996	700,00

0059.013.607744/0	19.01.1996	250,00
0059.013.607763/7	26.01.1996	1.300,00
0059.013.607765/3	01.02.1996	850,00
0059.013.607738/6	06.02.1996	900,00
0059.013.607751/3	13.02.1996	850,00
0059.013.607692/4	28.02.1996	975,00
0059.013.607699/1	04.03.1996	600,00
0059.013.607743/2	14.03.1996	1.240,00
0059.013.607714/9	01.04.1996	530,00
0059.013.607741/6	02.05.1996	440,00
0059.013.607753/0	06.05.1996	450,00
0059.013.607696/7	07.05.1996	520,00
0059.013.607747/5	13.05.1996	335,00
0059.013.607736/0	15.05.1996	473,48
0059.013.607734/3	07.06.1996	500,00
Total		26.463,48

O responsável reconheceu a dívida apresentada e esclareceu que, em processo que tramita na Justiça Federal, existe uma tentativa de acordo com a CEF. Não obstante, colocou-se à disposição para efetuar “acordo de parcelamento”.

A Analista da Secretaria de Controle Externo de Sergipe (SECEX/SE) encarregada da instrução propôs, no essencial, fossem as presentes contas julgadas irregulares com imputação do débito ao responsável, sem prejuízo do parcelamento solicitado, o qual sugeriu fosse feito em vinte e quatro parcelas.

O Diretor de Divisão anuiu às conclusões da instrução. Adicionalmente, propôs a aplicação de multa ao Sr. Selmo Pereira de Almeida, em virtude da “premeditação” do desfalque e dos métodos utilizados para tanto, como a abertura de conta em nome de sua filha menor, para recepção dos valores irregularmente debitados em outras contas, e a indução da mãe da menor a erro, de forma que ela teria participado dos atos sem conhecimento das irregularidades.

O Secretário de Controle Externo Substituto, a par de concordar com as propostas da Analista e do Diretor, propôs a decretação da inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão. Sugeriu o diligente Secretário a criação de um grupo de estudos, no âmbito da SEGECEX, para regulamentar o art. 60 da Lei Orgânica do Tribunal. O objetivo seria criar um cadastro de pessoas cuja inidoneidade para o exercício de cargo em comissão tenha sido declarada pelo Tribunal, a exemplo do que já ocorre com as pessoas que têm suas contas julgadas irregulares, e, por meio de ato regulamentar, impor à Administração Pública o dever de consultar esse cadastro antes de qualquer nomeação para cargos em comissão.

O Ministério Público, em parecer de lavra do douto Subprocurador-Geral Jatir Batista da Cunha, formulou a seguinte proposta de encaminhamento, considerando o fato de o responsável teria ingressado nos quadros do Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe:

“a) sejam as presentes contas julgadas irregulares e o responsável condenado ao pagamento à Caixa Econômica Federal das quantias especificadas no ofício de citação, devidamente acrescidas de atualização monetária e juros de mora;

b) seja aplicada multa ao responsável;

c) seja autorizado o pagamento do débito e da multa em 24 (vinte e quatro) parcelas mensais;

d) com base no artigo 214, inciso III, do RI/TCU, seja fixado o prazo de 15 (quinze dias), a contar da notificação, para o pagamento das primeiras parcelas, vencendo-se as demais em intervalos de 30 (trinta dias), observando-se a incidência sobre todas as parcelas dos consectários legais;

e) seja o responsável alertado de que a falta de recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

f) caso o responsável não proceda ao regular pagamento das dívidas, seja, desde logo, determinado o desconto integral ou parcelado das dívidas na remuneração do responsável, observados os limites previstos na legislação pertinente;

g) seja autorizada, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, no caso de não ser aplicável ou de não surtir efeito a providência prevista na alínea anterior;

h) seja declarada a inabilitação do responsável para, por período de cinco (cinco) anos, exercer cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública;

i) sejam remetidas cópias dos autos ao Ministério Público da União para ajuizamento das ações cabíveis.”

Quanto à proposta da criação de grupo de trabalho, o Ministério Público não opôs qualquer objeção.

É o Relatório.

VOTO

Uma vez que o próprio responsável admitiu os saques fraudulentos e não discorda do débito que lhe foi imputado, é de julgar, de pronto, a presente TCE pela irregularidade, com fundamento na alínea “d” do inciso III do art. 16 e com aplicação da multa do art. 57, todos da Lei n.º 8.443/92.

Ao contrário do que conclui o Sr. Diretor de Divisão, creio não ser possível afirmar, peremptoriamente que o responsável teria induzido sua esposa a erro. A declaração do responsável nesse sentido, feita em sede de sindicância, pode ter como único objetivo proteger sua cônjuge. Embora o Tribunal não a tenha chamado para integrar a relação processual com base naquelas declarações, é conveniente não emitir nenhum juízo de valor conclusivo, pois diversa pode ser a conclusão em processo penal. No âmbito desta TCE, os elementos constantes dos autos são suficientes apenas para comprovar o dolo do responsável, razão pela qual apenas ele foi chamado a responder pelas irregularidades e débito.

No que se refere à proposta de inabilitar o Sr. Selmo Pereira de Almeida para o exercício de cargo ou função de confiança, observo que esta Corte não vem aplicando com frequência essa sanção prevista no art. 60 da Lei Orgânica. Nada obstante, considero que a conduta do responsável, que se valeu de sua função de Supervisor para desfalcas as contas do FGTS dos clientes da CEF – prejuízo esse que veio a ser honrado pela instituição financeira – é de extrema gravidade e implicou a quebra de fidúcia que deve permear a relação entre empregado e empregador, razão pela qual foi demitido por justa causa. Assim sendo, é de concluir que esse responsável não está apto para o exercício de função ou cargo de confiança.

No que se refere à proposta formulada pelo douto representante do Ministério Público, contida na alínea “f” do parecer de fls. 133/134, entendo-a pertinente, desde que o responsável deixe de cumprir o parcelamento solicitado.

Por fim, quanto à proposta de determinar à SEGECEX a constituição de grupo de estudo com vistas a regulamentar o art. 60 da Lei Orgânica, de forma a criar cadastro de responsáveis inabilitados para o exercício de cargo em comissão, observo que a matéria é objeto da Portaria TCU n.º 248/2003, razão pela qual deixo de acolher a proposta formulada.

Diante do exposto, acolho os pareceres, com as alterações pertinentes, e VOTO porque o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 4 de agosto de 2004.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO N.º 1.071/2004 – Plenário

1. Processo: TC 011.515/2002-5
2. Grupo I - Classe IV – Tomada de Contas Especial
3. Entidade: Caixa Econômica Federal
4. Responsável: Selmo Pereira de Almeida (CPF: 217.021.525-53)
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: Jatir Batista da Cunha
7. Unidade Técnica: SECEX/SE
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão: VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial, de responsabilidade do Sr. Selmo Pereira de Almeida, instaurada em virtude de retiradas não-autorizadas de contas do FGTS e da poupança no âmbito da Caixa Econômica Federal, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, 19, **caput**, e 23, inciso III, alínea “a”, todos da Lei 8.443/92, c/c inciso IV do art. 209 e art. 210, ambos do Regimento Interno, julgar irregulares as presentes contas e condenar o responsável, Sr. Selmo Pereira de Almeida, ao recolhimento das importâncias abaixo discriminadas aos cofres da Caixa Econômica Federal, atualizadas monetariamente e acrescida de juros

de mora calculados a partir das datas especificadas até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

DATA	VALOR (R\$)
25.07.1995	500,00
27.07.1995	500,00
28.07.1995	800,00
02.08.1995	700,00
11.08.1995	2.000,00
17.08.1995	1.200,00
25.08.1995	550,00
28.08.1995	450,00
05.09.1995	900,00
18.09.1995	1.350,00
22.09.1995	800,00
28.09.1995	1.400,00
02.10.1995	900,00
03.10.1995	1000,00
11.10.1995	800,00
22.12.1995	800,00
04.10.1996	500,00
11.01.1996	400,00
12.01.1996	700,00
19.01.1996	250,00
26.01.1996	1.300,00
01.02.1996	850,00
06.02.1996	900,00
13.02.1996	850,00
28.02.1996	975,00
04.03.1996	600,00
14.03.1996	1.240,00
01.04.1996	530,00
02.05.1996	440,00
06.05.1996	450,00
07.05.1996	520,00
13.05.1996	335,00
15.05.1996	473,48
07.06.1996	500,00

9.2. aplicar ao Sr. Selmo Pereira de Almeida a multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/92, c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e fixar o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que o responsável comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido, até a data do recolhimento;

9.3. autorizar, com fulcro no art. 26 da Lei nº 8.443/92 e no art. 217 do Regimento Interno desta Corte, o parcelamento das dívidas de que cuidam os subitens 9.1 e 9.2 retro em vinte e quatro parcelas mensais, sobre as quais incidirão os consectários legais correspondentes, e fixar o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para o recolhimento da 1ª parcela;

9.4. alertar o Responsável de que o não recolhimento de qualquer das prestações importa o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 217, § 2º, do Regimento Interno, ou na determinação para desconto em folha dos valores devidos, na forma do art. 28 da Lei nº 8.443/92;

9.5. fixar o prazo de quinze dias, a partir da data prevista para o recolhimento de cada uma das parcelas, para que o responsável comprove, perante o Tribunal, o seu efetivo pagamento (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno);

9.6. determinar à Secretaria de Controle Externo de Sergipe que, caso o responsável deixe de honrar o pagamento das parcelas, encaminhe a documentação pertinente ao Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe para que proceda ao desconto em folha da dívida, com os acréscimos legais e observados os limites da legislação específica, e deposite os valores em conta da Caixa Econômica Federal, a ser oportunamente informada;

9.7. declarar a inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão pelo prazo de cinco anos.

10. Ata nº 28/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler (Relator) e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC-008.403/1999-6

Aposos: TC 005.256/2004-2 (c/ 2 volumes), TC 019.439/2003-6 (c/ 1 volume), TC 016.522/1999-0, TC 011.853/1999-9 (c/ 4 volumes), TC 004.800/1998-2 (c/ 8 volumes).

Natureza: Prestação de Contas.

Entidade: Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI).

Responsáveis: Américo Puppim, CPF n. 025.412.117-91; Maria Margarida R. Mittelbach , CPF n. 269.048.377-72; Jorge Machado, CPF n. 001.465.107-63; Renato Basto Visco, CPF n. 000.701.655-72; Fernando L. B. Vianna, CPF n. 261.242.117-34; Ricardo L. G. de Carvalho, CPF n. 833.455.747-72; José Jorge G. de Mendonça, CPF n. 344.143.717-91; Paulo Rogério M. da Silva, CPF n. 714.997.507-06; Hélio Ricardo Fontes, CPF n. 610.053.597-20, Sandra de C. B. Andrade, CPF n. 670.109.977-72; Maria Cristina de S. Araújo, CPF n. 800.838.707-68; Rogério Cardoso Marmo, CPF n. 307.942.427-15; Vilma V. Andrade Pereira, CPF n. 304.165.587-04; Breno Bello de Almeida Neves, CPF n. 043.559.977-15, Jarbas Adame Pereira, CPF n. 343.869.717-34; Suely Machado Ricci, CPF n. 135.210.987-53; Jane Pinheiro de Andrade Souza, CPF n. 398.710.457-00; Lígia Maria Miranda Ferreira, CPF n. 382.154.037-00, Luis Felipe Medeiros de Macedo, CPF n. 795.972.707-49; Sérgio Bruno Farinha Canarim, CPF n. 289.805.227-20.

SUMÁRIO: Prestação de Contas do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) relativa ao exercício de 1998. Irregularidades apontadas pelo controle interno. Realização de auditoria na entidade para subsidiar as contas. Constatções de graves irregularidades em licitações e contratos. Audiências e citações dos responsáveis. Revelia de dois dos ex-gestores e apresentação de razões de justificativa e alegações de defesa pelos demais. Contas irregulares de alguns responsáveis, com aplicação de multa e condenação em débito. Regularidade com ressalva das contas dos outros agentes. Determinações à entidade.

RELATÓRIO

Trata o presente processo da Prestação de Contas do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) relativa ao exercício de 1998.

2.A então Secretaria Federal de Controle certificou a regularidade das contas com ressalvas (fl. 270), tendo a autoridade ministerial competente manifestado haver tomado conhecimento dessa conclusão (fl. 271).

3.Auditoria realizada pela então 7ª Secex, atual 5ª Secex, constatou a ocorrência de várias irregularidades nos procedimentos licitatórios e na execução dos contratos da entidade. Foram elaborados dois diferentes Relatórios de Auditoria, sendo juntados aos respectivos processos de prestações de contas. O primeiro, relativo ao exercício das contas em exame, consta às fls. 274 a 302 deste processo. O segundo, referente aos achados de auditoria relacionados ao exercício de 1999, foram objeto de Representação formulada pela equipe, constituindo o TC n. 010.824/1999-5.

4. Realizadas as audiências e citações, os responsáveis manifestaram-se por meio dos elementos de fls. 338/558 e volumes 9 a 15 deste processo.

5.Instrução de fls. 560/607, datada de 23/10/2002, registra detalhada análise das irregularidades detectadas pelo controle interno, propondo medidas para sua regularização.

6.As irregularidades encontradas durante a auditoria realizada na sede da entidade, assim como as audiências e citações dela decorrentes, foram também examinadas na mencionada instrução.

7. O Sr. Renato Basto Visco, ex-Diretor de Administração Geral do INPI, foi ouvido em audiência pelas seguintes irregularidades:

a) falta de realização do processo licitatório em tempo hábil, resultando na contratação com dispensa de licitação da empresa Benco Alta Tecnologia em Construção Ltda. por meio do processo 60/98, em uma situação emergencial originada da inércia do próprio INPI, desrespeitando o entendimento firmado na Decisão Plenária TCU n. 347/1994, e o artigo 2º da Lei n. 8.666/1993;

b) contratação de serviços eventuais e de manutenção do sistema de refrigeração, com dispensa de licitação, por intermédio do processo n. 60/98, que não apresentavam natureza emergencial, contrariando o inciso V do artigo 24 da Lei 8.666/1993;

c) prestação de serviços pela empresa Benco, no período de 28.01 a 05.03.1998, sem realização de contrato e sem licitação, desrespeitando o parágrafo único do artigo 60 e o artigo 2º da Lei 8.666/1993;

d) falta de realização do processo licitatório em tempo hábil, resultando na contratação com dispensa de licitação da empresa Benco, por meio do processo 2127/98 em uma situação emergencial originada da inércia do próprio INPI, em afronta ao entendimento firmado na Decisão Plenária TCU n. 347/1994 e o artigo 2º da Lei n. 8.666/1993;

e) existência de projeto básico, no processo n. 60/98, contemplando a prestação de serviços sem estimativa de quantitativos, descumprindo-se o § 4º do artigo 7º da Lei n. 8.666/1993, que atingiram o montante superior ao permitido para dispensa de licitação, em desobediência ao inciso I do artigo 24 e ao artigo 2º do mesmo texto legal;

f) prestação de serviços pela empresa TNC File sem realização de contrato e sem licitação, sendo paga por indenização nos processos ns 3223/1998, 3610/1998, e 0005/1995, descumprindo o parágrafo único do artigo 60 e o **caput** o artigo 2º da Lei n. 8.666/93;

g) falta de realização do processo licitatório em tempo hábil, resultando na contratação com dispensa de licitação da empresa TNC File, por meio do Processo n. 955/98, em uma situação emergencial originada da inércia do próprio INPI, deixando de atentar para o entendimento firmado na Decisão Plenária TCU n. 347/1994, e o **caput** o artigo 2º da Lei n. 8.666/1993;

h) terceirização, no processo 1892/1998, de atividades finalísticas do INPI, contrariando o § 2º do art.1º do Decreto 2.271/1997;

i) contratação do IEL sem licitação – proc. 2863/98 (projeto INPI 2000, Contrato n. 044/1998), apresentado preços injustificados dos serviços, todos com valores significativos, desobedecendo o inciso III do artigo 26 da Lei 8.666/1993;

j) contratação com dispensa de licitação da PUC/RJ (correto: IEL/DF) – proc. 1892/98, contendo preço injustificado do serviço, de valor expressivo, em descumprimento ao inciso III do artigo 26 da Lei 8.666/1993;

l) falta de reavaliação dos contratos do INPI de maior valor, ferindo o **caput** do artigo 1º do Decreto 2.399/1997;

m) autorização para edital com critérios subjetivos, referente ao Processo n. 275/1998 (contratação da empresa Concremat Engenharia e Tecnologia Ltda.), e o julgamento das propostas sem esclarecer os elementos utilizados para apreciação dessas propostas, infringindo o inciso VIII do artigo 40, o § 1º do art.44 e o inciso I do artigo 46, todos, da Lei 8.666/1993, o que resultou na contratação de empresa que não apresentou a menor oferta;

n) contratação com dispensa de licitação por meio do Processo n. 4613/1997, cujo objeto não se restringia aos serviços necessários para o atendimento das tarefas emergenciais, descumprindo o inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/1993;

o) inclusão da cláusula 10 no Contrato 11/98, firmado com a empresa DW Engenharia Ltda., que havia sido questionada pela Procuradoria Jurídica do INPI, por conceder direitos indevidos a contratada, sem a apresentação de justificativas para não ser acatado o parecer jurídico, infringindo-se o parágrafo único do artigo 38 da Lei 8.666/93;

p) licitação indevidamente considerada inexigível, visto que o objeto não era de natureza singular e era viável a realização do certame, resultando no contrato n. 51/1998, firmado com a empresa DW Engenharia Ltda., em confronto com o **caput** e o inciso II do art. 25 da Lei n. 8.666/1993.

8.O mencionado responsável, Sr. Renato Basto Visco, foi ainda citado em razão das seguintes ocorrências:

a) pagamentos indevidos feitos à empresa TNC File, por serviços que não foram realizados, descumprindo-se cláusula contratual, conforme tabela abaixo:

Mês de Referência	Valor	Data do Pagamento
a) abril/98	R\$ 23.719,20	21/05/98
b) maio/98	R\$ 19.163,40	24/06/98
c) junho/98	R\$ 12.419,40	16/07/98
d) julho/98	R\$ 6.918,60	11/08/98
e) agosto/98	R\$ 3.336,60	11/09/98
f) setembro/98	R\$ 2.436,60	14/10/98
g) outubro/98	R\$ 1.917,00	12/11/98
h) novembro/98	R\$ 1.567,80	10/12/98
i) dezembro/98	R\$ 992,94	04/06/98

b) contratação de serviços do Instituto Euvaldo Lodi – IEL sem justificativas, para serviços já prestados pela PUC/RJ, causando um débito de R\$ 154.300,00 ao erário;

c) contratação da empresa Benco Alta Tecnologia em Construções Ltda., em 02/10/1998 (Contrato n. 37/1998), com valor injustificadamente elevado (R\$ 163.061,40).

9. A defesa oferecida pelo agente acima mencionado foi acostada aos volumes 13 e 14 dos autos, assim sintetizadas pelo ACE da 5ª Secex, na instrução de fls. 560/607:

9.1 – quanto aos contratos com a empresa Benco Alta Tecnologia Ltda.(alíneas **a/e** do item 7 acima e alínea **c** do item 8):

9.1.1 – razões de justificativa oferecidas:

“Preliminarmente evocando os arts. 46, 47 e 54 do Código de Processo Civil, bem como a Súmula 145 do extinto Tribunal Federal de Recursos, requer a notificação da Coordenadora de Administração, Sra. Vilma Vanzeler Pereira, e do engenheiro responsável pelo parecer aprovador da contratação, Sr. Sérgio Bruno Farinha Canarin, para integrar o processo na condição de litisconsorte passivo na esfera da jurisdição civil.

A seguir, traça um perfil de como se encontrava o Instituto quando assumiu a Diretoria de Administração Geral – DAG, criticando as administrações passadas e enfatizando sobre a situação crítica relacionada com a segurança do prédio construída em 1927, bem como os esforços no sentido de transformá-lo em agência executiva com novos modelos de gestão estratégica.

Traz à lume que a questão nodal da contratação por emergência e urgência já foi tratada por este Tribunal (TC-004.800/98-2), generalizando que os processos derivados deveriam seguir na mesma linha.

Argumenta que o princípio da finalidade e o da responsabilidade do Estado dominam de plano o ordenamento pátrio, sendo a garantia dos direitos políticos e individuais, e que o Estado tem suas obrigações e a elas está adstrito, não podendo sob pena de ilegalidade, deixar de atuar em prol da sociedade.

Quanto à contratação em si da empresa Benco, expõe que o problema vem ocorrendo há muito tempo devido à inércia das administrações passadas, tendo sido sugerida pela coordenadora de administração, uma nova contratação emergencial, tendo em vista que o contrato anterior expirou sem que a licitação iniciada para este fim tivesse sido concluída.

Assim, fez-se uma pesquisa de preços, conforme o exigido no artigo 26 da Lei das Licitações, sagrando-se vencedora a empresa Benco.

Na recontração da empresa em 02/10/1998, explica que houve uma majoração de pouca monta, devido a uma modificação no projeto básico ante a novas necessidades técnicas com a aquisição de mais equipamentos para o setor de informática, o que geraria aumento no escopo de manutenção, sendo submetido e aprovado pela área técnica.

O defendente afirma ainda, que, assim que o processo chegou às suas mãos, encaminhou-o à Procuradoria que acatou as alegações da Administração Geral, atestando a veracidade e a legalidade dos fatos ali elencados, nos moldes do parágrafo único do artigo 38 da Lei nº 8.666/93.

Ressalta que os termos deste novo contrato eram idênticos aos do contrato anterior, assinado pelo Presidente à época e também aprovados pela Procuradoria, apenas com uma diferença insignificante de R\$ 1.783,08 (hum mil, setecentos e oitenta e três reais e oito centavos).

Quanto à observação da equipe de auditoria de que o preço conseguido na concorrência foi significativamente abaixo dos que foram contratados pela administração, defendeu que é reconhecido pelos juristas que os valores contratados emergencialmente sempre são pela máxima do mercado, e que existe uma diferença significativa entre os custos de mobilização e desmobilização entre um contrato de 60 meses com um contrato de apenas 6 meses.

Informa que o preço cotado pela empresa Alpina contemplava apenas a parte relativa à mão-de-obra sem a inclusão de materiais utilizados, e que se for solicitada a fatura efetivamente paga pelo INPI, teríamos um valor acima dos que eram pagos à empresa Benco.

Relata ainda, que a empresa Alpina logo após a assinatura do contrato solicitou o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, demonstrando que a mesma cotou um preço muito baixo.

Afirma também, que não tem sustentação a alegação do item “I” do Ofício 006/2000, pois o inciso I do art. 24 não foi o fundamentador da contratação em voga, logo, não existe valor máximo para esta dispensa com fulcro na emergencialidade.

Conclui que a decisão de declarar situação emergencial e de efetivar a contratação referida é da competência do Administrador público e área afeta a existência do interesse público, ressaltando ainda que todas as suas decisões se respaldaram nos pareceres jurídicos da Procuradoria da casa.

Finaliza citando várias doutrinas de juristas famosos como Marçal Justen Filho, Hely Lopes Meirelles e Celso Antônio Bandeira de Melo, bem como os princípios que regem a atuação do administrador público (da finalidade, da legalidade, da razoabilidade e da responsabilidade do Estado por atos administrativos), para justificar sua conduta discricionária nos moldes do PODER-DEVER do Administrador Público, exaltando ainda que cabe somente a este, sabedor das vicissitudes e demandas de sua administração, direcionar a resolução das questões levantadas”.

9.1.2 – análise da unidade técnica:

a) no que se refere à solicitação da notificação da Coordenadora de Administração, Sra. Vilma Vanzeler Andrade Pereira, não há amparo para o atendimento de tal solicitação, pois, regimentalmente, a mencionada responsável não detinha poderes para autorizar a dispensa de licitação questionada, sendo que todos os seus pareceres correlacionados com a contratação em tela eram submetidos à chancela da Diretoria de Administração Geral;

b) quanto à Decisão deste Tribunal no TC-004.800/98-2, não deve ser amplamente generalizada, pois cada caso é um caso, possuindo cada um suas próprias peculiaridades, sendo de bom senso a análise individual de cada situação;

c) há de se reconhecer a situação caótica do Instituto quando da posse do Sr. Basco na DAG, em 09/01/98, comprovando que realmente as administrações passadas foram omissas e passivas diante dos problemas da Entidade; entretanto, isto não justifica uma administração repleta de atropelos, talvez buscando soluções mais rápidas, porém descuidando-se das restrições legais, o que maculou a sua gerência;

d) nos casos dos contratos em tela, em confronto com os princípios caracterizadores dos casos de emergência ou de calamidade pública delineados pelo Plenário, mediante a Decisão n. 347/1994, o que se nota é a falta de execução do processo licitatório em tempo hábil, causando situação emergencial, bem como a contratação de alguns serviços que não apresentavam a característica de emergencialidade, demonstrando desídia e falta de planejamento da administração do INPI ao longo do tempo, o que foi, inclusive, objeto do Processo de Sindicância n. 3063/98;

e) quanto à contestação do disposto no item “I” do Ofício n. 006/2000, referente ao projeto básico relativo ao processo n. 60/1998, não deve ser acatada a justificativa apresentada, pois o que se questiona são os diversos serviços eventuais prestados que não se enquadravam como de manutenção, mas sim como diversas reformas e obras autorizadas pela DAG que, se consideradas em conjunto, tornavam obrigatória a realização do processo licitatório; na recontração com a mesma empresa em 02/10/98, houve um aumento injustificado de preços, mesmo depois de ser reduzido o seu objeto, não sendo convincentes as justificativas apresentadas neste caso;

f) com relação ao superfaturamento dos preços contratados com a empresa Benco, cabe acatar parcialmente as justificativas apresentadas pelo defendente, considerando que na comparação entre o preço pago à empresa Benco e o preço pago à empresa Alpina (vencedora da concorrência posteriormente instaurada) não foi considerada a favor da empresa Benco, a inclusão no seu preço do montante C referente aos materiais empregados num percentual máximo de 25%, não considerada pela equipe de Auditoria, perfazendo uma diferença a menor de R\$ 13.742,67, o que diminui para R\$ 54.970,67 o valor a ser comparado favorecendo a empresa Benco; assim, refazendo os cálculos constantes do Relatório de Auditoria, no qual apurou-se um débito de R\$ 163.061,40, fruto da comparação acima referida, a diferença correta é no valor de R\$ 82.456,02, devendo o novo valor do débito encontrado ser considerado nos autos;

g) não prospera a afirmação do defendente de que somente era responsável pelo ato final de acatamento das proposições das áreas técnicas e do envio destes à Procuradoria Jurídica e para a assinatura com a Presidência, pois suas atribuições e responsabilidades de Diretor da DAG previstas no Regimento Interno são

claras, assim como são claras a sua participação no feito, conforme demonstrados nos autos; quanto ao respaldo dado pela Procuradoria Jurídica do Instituto entendemos que não influencia nas ressalvas levantadas no Relatório de Auditoria, pois o órgão jurídico tem apenas a função de assessorar o Presidente, emitindo pareceres que podem ser acatados ou não;

g) não há nas alegações apresentadas nenhuma justificativa quanto a falta de contrato formal, no período de 28/01 a 05/03/98, para a prestação de serviços de manutenção efetivada pela empresa Benco.;

9.2 – no que se refere aos contratos firmados com a empresa TNC Serviços Participações e Consultoria Ltda. (TNC File), que motivaram a audiência e a citação do responsável (alíneas **f/g** do item 7 supra e alínea **a** do item 8 acima):

9.2.1 – defesa oferecida:

“Inicialmente [o responsável] traz as mesmas exposições que compõem o início do item anterior, dando uma visão macro de como encontrou o Instituto quando assumiu o cargo.

Enfatiza que era de vital importância resolver as questões apontadas no relatório de engenharia da empresa Concremat S/A, principalmente com o comprometimento da estrutura dos andares 4, 5, 6 e 22 e outros, onde se localizam os arquivos, e com risco iminente de desabamento e incêndio.

O defendente informa que encaminhou o processo à Procuradoria que acatou as alegações da Administração Geral, atestando a veracidade e a legalidade da contratação em questão, nos moldes do parágrafo único do artigo 38 da Lei n. 8.666/1993.

Tenta demonstrar que neste tipo de contrato, é de praxe entre as empresas do ramo que a forma de cobrança seja de locação de espaço e não apenas pela prestação dos serviços, o que confundiu a equipe da 7ª Secex.

Novamente evoca as doutrinas dos juristas famosos como Marçal Justen Filho, Hely Lopes Meirelles e Celso Antônio Bandeira de Melo para justificar sua conduta nos moldes do PODER-DEVER do Administrador Público.

Enfim, solicita o arquivamento do processo por considerá-lo improcedente, e a comunicação da Decisão, Relatório e Voto resguardando os direitos constitucionais do defendente.”;

9.2.2 – análise da unidade técnica:

a) pelo Relatório de Vistoria da empresa Concremat – Engenharia e Tecnologia S.A. (fls. 156 a 162 – vol. 13), realmente existia um risco iminente e especialmente gravoso (desabamento do prédio e incêndio), o que caracterizou uma urgência concreta e efetiva, necessitando portanto da adoção imediata de providências; porém, ficou evidente a falta de planejamento e a desídia administrativa dos gestores, quanto à demora na adoção de providências de efetivação do procedimento licitatório, que foi somente iniciado após cerca de 6 meses da assinatura do contrato emergencial, com o agravante de ter sido anulado em consequência de erro da própria Administração, causando uma nova contratação emergencial e o pagamento de indenizações após vencido o contrato;

b) quanto à justificativa de que é de praxe entre as empresas do ramo que a forma de cobrança seja de locação de espaço e não apenas pela prestação dos serviços, o que teria confundido a equipe de auditoria, não deveria ser aceito, pois não coaduna com o estabelecido na Cláusula 4º do contrato firmado, ou seja, que “o Contratante pagará a contratada o valor correspondente aos serviços realizados durante o mês, conforme preços unitários definidos no Anexo II”, sendo cláusula contratual deveria ser obedecido com rigor;

c) poderia ser considerada a existência de débitos decorrentes dos pagamentos por serviços não prestados apurados no Relatório de Auditoria, no que se refere ao armazenamento das caixas de documentos; entretanto, tendo em vista que os fatos ora registrados também ocorreram no exercício de 1999 e que tais fatos constituíram objeto de Representação da então 7ª Secex, TC – 010.824/1999-5, apreciada na sessão de 03/04/2002 do Plenário (Decisão n. 299/2002 – Plenário), cabe dar o mesmo encaminhamento para ambos os processos, motivo pelo qual se propõe acolher as razões de justificativa ora apresentadas;

9.3 – quanto aos Contratos com o Instituto Euvaldo Lodi – IEL, que motivaram a audiência (alíneas **h, i e j** do item 7 retro) e a citação do responsável (alínea **b** do item 8 acima):

9.3.1 – defesa encaminhada pelo responsável:

“A preliminar apresentada pelo defendente é idêntica ao disposto nos ofícios anteriores.

Assim, requer a notificação do Instituto Euvaldo Lodi, na pessoa de seus diretores para integrar o processo na condição de litisconsorte passivo na esfera da jurisdição civil, conforme a legislação já citada.

Menciona que foi compelido pela administração superior (MDIC) a implantar na autarquia uma nova gestão administrativa, transformando-a em agência executiva com novos modelos de gestão estratégica.

E que a Lei n. 9.649/1998, que estabelece as diretrizes e os parâmetros necessários à entidades e autarquias que almejam transformar-se em Agências Executivas, considerou necessário o desenvolvimento de um Projeto de Realinhamento Estratégico e o Contrato de Gestão, para os candidatos a esta passagem.

O Mare estabeleceu uma terceira premissa, a retirada do back-log do INPI, como condição essencial para demonstrar o comprometimento da autarquia com o projeto da agência executiva.

O defendente tenta dispor sobre os prejuízos que a administração pública poderia vir a sofrer sem a efetivação do Projeto de Realinhamento Estratégico.

Argumenta que o INPI criado em 1970, nunca se modernizou, seja em âmbito estrutural ou em âmbito institucional, ficando cada vez mais defasado perante as transformações globais.

Que as mudanças ocorridas no Brasil nos últimos 30 anos ocasionaram uma estagnação na autarquia, de ordem que havia, no início de 1998, mais de 350.000 processos de marcas e patentes por serem analisados, o que gerava um déficit econômico imensurável, visto que cada marca e/ou patente averbada, poderia se transformar em 3 ou 4 empregos diretos e mais de 10 indiretos, influência direta na economia pátria.

Devido à questão da suspeição e segurança, não estava sendo fácil encontrar uma empresa que possuísse um perfil adequado à questão.

O defendente então procurou outras instituições federais que tiveram o mesmo problema no mercado e percebeu que todas contratavam com instituições sem fins lucrativos.

Cita como exemplos o Ministério do Exército, o MDIC, a Aneel, a Embratur e o MINC que contrataram, nos moldes legais do INPI, a Fundação Franco-Brasileira de Pesquisa e Desenvolvimento, para desenvolvimento de projetos de reformas institucionais e/ou implantação da agência executiva, bem como o Serpro, o Geipot, o Ministério da Ciência e da Tecnologia e o Ministério da Justiça que contrataram, ainda nos moldes legais de contratação por dispensa de licitação, o Instituto Euvaldo Lodi – IEL.

Baseando-se nos exemplos, o defendente definiu que deveria contratar uma empresa que conhecesse bem o seu público alvo, no caso, as indústrias brasileiras.

Que foi alocado o valor de R\$ 24.000.000,00 para o desenvolvimento do Projeto INPI-2000.

Solicitou então, ao Instituto Euvaldo Lodi uma proposta de conformidade com as diretrizes da legislação e do MDIC e MARE, obteve-se um valor aproximado de R\$ 8.000.000,00, bem abaixo do cotado e enviado pelo MDIC em seu documento de proposição do Projeto INPI-2000.

Estando o valor bem abaixo do orçado e compatível com o de mercado para serviços dessa natureza, e sendo a empresa mais adequada para a contratação, a administração optou, conjuntamente, pela melhor relação custo-benefício efetivando o contrato.

Consignou ainda que a cobrança usual de taxa de administração para esses contratos é de 25% a 40% no mercado, sendo cotado pela IEL apenas 10% do valor do contrato.

Apresentou um resumo do contrato, onde ficou demonstrado no final que o custo do homem-hora especialista neste tipo de contratos, incluídos os encargos sociais e trabalhistas ficou em R\$ 128,00 h/h., informando que o referido valor estava compatível com o mercado, dando exemplo da Fundação Getúlio Vargas, na qual o homem hora para consultor master é de R\$ 140,00, criticando então a afirmação de que os valores são injustificados.

Alega que a procuradoria aprovou o escopo do processo, por considerá-lo em conformidade com as diretrizes do MDIC, Mare e Plano Diretor da reforma do Estado, considerando-o correto em suas assertivas, motivações e fundamentos, tendo chancelado e emitido opinamento no sentido de respaldar a contratação.

Tenta diferenciar a pesquisa efetuada pela PUC com a pesquisa mais abrangente da IEL, afirmando que a PUC resumiu sua pesquisa ao Rio e São Paulo, enquanto a IEL estendia em todo o país; assevera, ainda, que a forma e o conteúdo das pesquisas também eram diferentes.

Ressalva que se houvesse um objeto comum entre os contratos, não haveria a autorização da contratação por parte da Procuradoria, que checkou todos os dados do processo.

Enfatiza que agiu como administrador consciencioso, na medida que almejou resolver tal situação, com o melhor resultado possível para a Administração Pública e com a melhor relação custo-benefício, evitando-se assim danos ao Erário.”

9.3.2 – análise da unidade técnica:

a) a solicitação de notificação do Instituto Euvaldo Lodi – DF para integrar o processo na condição de litisconsorte passivo é incabível neste caso, já que pode ser acatada parte das justificativas, de acordo com o entendimento adiante explicitado e considerando que o restante das irregularidades verificadas dizem respeito

somente a atos de gestão ilegal, ilegítimo e antieconômico praticados pelo defendente, não configurando-se dano ao Erário, desvio ou desfalque de dinheiro, ensejando apenas, neste caso, a audiência do agente público;

b) as razões de justificativa apresentadas em relação aos preços injustificados não elidem as irregularidades, pois a justificativa do preço é um elemento que deveria constar no processo, conforme a legislação citada;

c) quanto à contratação de serviços já prestados pela PUC/RJ, gerando um prejuízo de R\$ 154.300,00, objeto da citação constante no Ofício n. 015/2000, a defesa pode ser acatada, uma vez que o escopo dos objetos dos dois contratos nos parecem diferentes, conforme comparação efetuada e constante às fls. 133 do vol. VII e às fls. 594 do vol. 13, sendo que o serviço prestado pela PUC/RJ tinha um enfoque apenas nos estados do RJ e SP, e o contratado com a IEL tinha um enfoque nacional;

d) com relação à terceirização de atividades inerentes às categorias funcionais, cabe explicitar que o assunto está sendo tratado no TC – 004.799/1998-4, que ainda em tramita neste Tribunal com vistas a exame das razões de justificativa apresentadas em virtude da audiência dos responsáveis;

e) no que se refere à dispensa de licitação para a contratação da IEL (processos ns 1892/98 e 2863/98), na justificativa apresentada, o próprio responsável aponta outro fornecedor, o que ampara o entendimento de que não cabe dispensa de licitação;

9.4 – relativamente à falta de reavaliação de contratos de grande porte e à assinatura de contrato com a Concremat Engenharia e Tecnologia Ltda.(alíneas **l** e **m** do item 7 acima):

9.4.1 – razões de justificativa encaminhadas:

“Igualmente apresenta de início a situação em que se encontrava o Instituto quando da sua assunção no cargo de Diretor de Administração Geral.

Quanto ao contrato com a Concremat Engenharia e Tecnologia Ltda. justifica que concentrou seus esforços em contratar com uma firma especializada na realização de serviços de gerenciamento de engenharia, a qual pudesse se encarregar de gerenciar os diversos projetos correlatos e a obra propriamente dita.

Ressalta que a Procuradoria foi favorável à contratação em tela, na forma proposta pelo edital, endossando-a em todos os seus aspectos e estando satisfeitos os pressupostos da existência da situação emergencial, sobretudo por ser a licitação de quesito técnica e preço.

Afirma que o objeto licitado era de natureza singular, o que provava a necessidade de se estabelecer a contratação da empresa que ficaria responsável pelo gerenciamento e pela obra através de licitação do tipo técnica e preço, posto as necessidades especiais da autarquia.

Entende que é falsa a alegação do Relatório da 7ª [atual 5ª] Secex, quando diz que os critérios subjetivos levaram a empresa não detentora do menor preço, posto que por ser licitação de técnica e preço, o que contava era a capacidade técnica da empresa e não a cotação dos valores, inexistente no julgamento deste tipo de licitação,

Quanto à falta de reavaliação dos contratos do INPI de maior valor, ressalta que boa parte encontrava-se com valores abaixo do mercado, razão pela qual foram mantidos, não carecendo de reavaliação.

Entretanto, alguns contratos estavam com valores díspares de mercado, seja porque foram reajustados indevidamente por administrações anteriores ou porque as licitações originárias foram mal feitas, permitindo valores díspares e cobranças altas. Com a ajuda da Auditoria e da Procuradoria foram reavaliados vários contratos com sucesso para o Instituto, sendo outros não renovados devido aos valores incongruentes, evitando-se, assim, rescisões morosas e danosas.”

9.4.2 – análise da unidade técnica: as justificativas apresentadas não elidem as ressalvas efetuadas, cabendo ressaltar que quanto à licitação de técnica e preço, o defendente não captou corretamente as irregularidades descritas no Relatório de Auditoria, pois o que se contesta, neste caso, é a falta de critérios objetivos e parâmetros claros definidos no edital contrariando o inciso VII do artigo 40, o § 1º do artigo 44 e o inciso I do § 1º do artigo 46, todos da Lei n. 8.666/1993; quanto à falta de reavaliação de contratos de grande porte confessou não ter dado continuidade em seus processos de reavaliação, pelo que não aceitamos as justificativas;

9.5 – no que se refere aos contratos firmados com a empresa DW Engenharia Ltda., com dispensa de licitação, Processo n. 4613/1997 (alíneas **n**, **o** e **p** do item 7 supra):

9.5.1 – razões de justificativa enviadas pelo responsável:

“A preliminar apresentada pelo defendente é idêntica ao disposto nos ofícios anteriores. Igualmente apresenta de início a situação em que se encontrava o Instituto quando assumiu o cargo de Diretor de Administração Geral em janeiro/98.

Expõe que dentre as várias necessidades do órgão, uma se destacava como a mais urgente e importante, justamente a revitalização do edifício-sede do INPI.

Recorda que tal questão nodal já foi tratada em processo do TCU (TC-004.800/1998-2), tendo sido considerado pelo Tribunal que todos os processos derivados e/ou oriundos da problemática relativa ao estado de abandono do prédio deveriam ser tratados sob a égide da urgência e da emergência, com o fito de se evitar danos maiores, de gravidade exacerbada, impreterivelmente.

Culpa as administrações anteriores pelo quadro deplorável de abandono, inércia e desídia em que se encontrava a autarquia, e que tentou solucionar de forma definitiva tantos problemas quantos pudessem ser resolvidos na forma mais imediata possível, evitando-se por tal, qualquer tipo de processo ulterior, caso a situação chegasse a um paroxismo de periculosidade sem soluções avistadas em caráter urgente.

Afirma que o princípio da finalidade e o da responsabilidade do Estado dominam de plano o ordenamento pátrio, sendo a garantia da existência dos direitos políticos e individuais, opondo-se ao caráter absolutista do Estado, que não encontra mais alento no mundo hodierno, aquele que faz somente o que acha suficiente, sem se preocupar com seu dever primário e o motivo principal de sua existência, que é o de servir à sociedade.

E ainda que o processo de contratação da empresa DW Engenharia para realização do Projeto Básico da revitalização havia sido iniciado na gestão anterior a sua.

Alega que a procuradoria do Instituto se manifestou favorável a contratação, endossando-a em todos os seus aspectos, e ainda que a licitação não havia de ser obrigatória pois a empresa era a única especializada no objeto a ser contratado, o que caracterizava a singularidade do objeto.

Neste ponto afirma que a empresa DW Engenharia trabalhou conjuntamente com a firma M Roberto na parte de arquitetura externa na recente restauração do Copacabana Palace, e que o arquiteto que construiu o conhecido hotel também havia construído o prédio do Inpi, o que torna as duas firmas nas únicas especializadas e conhecedoras das obras do arquiteto já falecido.

Assim, manteve o contrato constante no processo iniciado pelo seu antecessor, mantendo até mesmo a contratação do Projeto Executivo por considerar também inexigível e a ser obrigatoriamente contratado com a empresa DW Engenharia.

Entretanto alertado pela Procuradoria a não usar tal instrumento para legitimar a contratação do Projeto Executivo, iniciou novo procedimento baseado na notória especialização da empresa DW Engenharia, evocando a inexigibilidade prevista no art. 25, inciso II do Estatuto Federal.

Afirma que o prédio tombado pelo patrimônio artístico possui o status de arte urbana, e que a legislação federal contempla a existência de serviço de natureza singular os relacionados a objetos de arte ou tombados pelo patrimônio artístico e cultural.”

9.5.2 – análise da unidade técnica:

a) a solicitação para se notificar a empresa DW Engenharia Ltda., na pessoa de seus diretores, não é cabível, pois as irregularidades verificadas dizem respeito a atos de gestão ilegais, ilegítimos e antieconômicos praticados pelo defendente, não estando configurado dano ao Erário, desvio ou desfalque de dinheiro, ensejando apenas, neste caso, a audiência do agente público;

b) os argumentos apresentados, em defesa da dispensa e da inexigibilidade de licitação, bem como quanto a inclusão de cláusula restringida pela Procuradoria Jurídica, não parecem convincentes, pois retratam as mesmas justificativas já apresentadas, acrescentando apenas o fato de que a empresa DW Engenharia detinha notória especialização porque já trabalhou e conhece as obras do arquiteto que construiu o prédio do INPI, o que, por si só, não justifica o contrato em foco, dada a existência de outras empresas que poderiam oferecer os mesmos serviços.

10.Foi promovida a audiência do Sr. Américo Puppim, Presidente do INPI no período de 1º/01 a 22/06/1998, acerca das seguintes irregularidades:

a) contratação de serviços eventuais e de manutenção do sistema de refrigeração, com dispensa de licitação, por intermédio do Processo n. 60/98 (Benco Alta Engenharia Ltda.), que não apresentavam natureza emergencial;

b) contratação com dispensa de licitação, por meio do Processo n. 4.613/1997 (DW Engenharia Ltda. – projeto básico), cujo objeto não se restringia aos serviços necessários para o atendimento das tarefas emergenciais, contrariando o inciso IV do art. 24 da Lei n. 8666/1993.

c) inclusão da cláusula 10 no Contrato n. 11/1998, firmado com a empresa DW Engenharia Ltda., que havia sido questionada pela Procuradoria Jurídica do INPI por conceder direitos indevidos à contratada, sem a

apresentação de justificativas para não ser acatado o parecer jurídico, infringindo-se o parágrafo único do artigo 38 da Lei nº 8666/93.

11. Em resposta, foram apresentadas as seguintes razões de justificativa, de acordo com a instrução de fls. 560/607 da 5ª Secex:

“Relativamente ao item **a** do ofício [alínea **a** do item acima], inicia alegando que a intervenção da Presidência nos casos examinados se limitou à ratificação dos atos autorizados pelo Diretor de Administração Geral, conforme as justificativas apresentadas por exigência do Parágrafo único do artigo 26 da Lei n. 8666/1993.

E ainda, que o processo não foi chancelado pelo órgão jurídico, não constando no mesmo qualquer menção, citação ou destaque sobre a inclusão de itens não passíveis de serem entendidos como emergenciais.

A seguir, cita vários fatos ocorridos no âmbito da entidade, no sentido de fortalecer sua tese de que o Diretor Geral de Administração estava à frente de tudo, usando do seu poder discricionário de Administrador, avocando inclusive para si a instrução do processo n. 60/1998.

Observa que a Ciset/MICT não se pronunciou em contrário à contratação, e ainda que a Procuradoria Jurídica chancelou o contrato assinado com a firma, se manifestando afirmativamente à contratação.

Discorda da equipe de auditores do TCU [alínea **b** do item acima], quanto à menção de que a elaboração do projeto básico não estava incluída nas ações emergenciais, mostrando que em todos os relatórios discutidos no Ministério, consta que o projeto básico fazia parte do elenco das medidas emergenciais, inclusive estimando-se a data para sua contratação.

Quanto ao item **c** do ofício [alínea **c** do item acima], afirma que o documento apresentado para ratificação do Presidente em nenhum momento mencionou, destacou ou evidenciou o conteúdo da cláusula 10ª do contrato assinado, e que o chefe da Divisão de Consultoria da Procuradoria do INPI não fez menção sobre a necessidade de suprimir tal cláusula, sendo que o contrato foi chancelado pela Procuradoria Jurídica, dando a entender que não havia óbice à cláusula em questão.”

12. Segue resumo da análise feita:

“As responsabilidades e os deveres do Presidente do Instituto além dos regimentalmente elencados, são inúmeros, sendo inclusive prevista também no Estatuto das Licitações, nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, dispostos no seu artigo 26, a exigência da sua ratificação como condição necessária para a eficácia dos atos, e aval para o prosseguimento do processo. Assim, não cabe o argumento de que pouco participou na irregularidade constatada, inclusive, ratificou a dispensa sem a chancela do órgão jurídico, como ele próprio afirma.

As justificativas apresentadas não elidem as irregularidades apontadas, pois conforme mencionado no Relatório de Auditoria a elaboração do projeto básico não estava incluída nas ações emergenciais constantes das especificações técnicas elaboradas no âmbito da DAG, observando ainda que havia disponibilidade de tempo suficiente para o procedimento licitatório, pois mesmo em agosto de 1999, mais de um ano depois, as obras de revitalização ainda não haviam sido iniciadas.

Não há como aceitar os argumentos apresentados, pois a natureza do objeto não era singular, tanto que solicitou e obteve ofertas de preços de outras empresas, não justificando portanto a inexigibilidade argüida, e ainda a cláusula 10 do contrato havia sofrido restrição por parte da Projur, o que não foi devidamente acatado pelos responsáveis.”

13. O Sr. Jorge Machado, Presidente da autarquia de 22/06 a 31/12/1998, foi ouvido em audiência acerca das ocorrências a seguir discriminadas:

a) indevida contratação direta por inexigibilidade, visto que o objeto não era de natureza singular e que era viável a realização do certame licitatório, resultando no Contrato n. 51/98, firmado com a empresa DW Engenharia Ltda., em confronto com o **caput** e com o inciso II do artigo 25 da Lei n. 8.666/1993;

b) contratação do Instituto Euvaldo Lodi sem licitação, por meio do Processo n. 2863/1998 (Contrato n. 044/98, execução do projeto INPI 2000), apresentando preços injustificados para os serviços, todos com valores significativos, desobedecendo-se o inciso III do artigo 26 da Lei n. 8.666/1993;

c) contratação com dispensa de licitação do IEL/DF, por intermédio do Processo n. 1892/1998 (terceirização de atividades inerentes às categorias funcionais do órgão, fls. 295), contendo preço injustificado para o serviço, de valor expressivo, descumprindo o inciso III do art. 26 da Lei n. 8.666/1993;

d) exigência de mais de um atestado de capacidade técnica (processo 3137/98), para cada tipo de serviço a ser executado, contrariando o entendimento da Decisão Plenária n. 292/1998, restringindo o caráter competitivo da competição;

e) exigência para habilitação (processo 3137/98) de documentação mais complexa que a requerida pelo art. 30, § 6º, da Lei n. 8.666/1993, restringindo o caráter competitivo do certame;

f) dispensa indevida de licitação para a contratação da prestação de serviços definidos no 1º Termo Aditivo do Convênio objeto do processo n. 573/1998.

14.O responsável acima indicado foi também citado pelos seguintes fatos:

a) contratação sem licitação da empresa Benco Alta Tecnologia, em 02/10/98, por meio do Contrato n. 37/98, apresentando um valor injustificadamente elevado, em contrariedade ao inciso III do art. 26 da Lei n. 8.666/1993, causando débito de R\$ 163.061,40;

b) contratação do Instituto Euvaldo Lodi – IEL, sem justificativas, para serviços já prestados pela PUC/RJ, ratificada e autorizada em 26/10/98, por meio do Processo n. 2863/98, causando um débito de R\$ 154.300,00 ao erário;

c) contratação da empresa Benco Alta Tecnologia em Construções Ltda., em 02/10/1998 (Contrato n. 37/1998), com valor injustificadamente elevado (R\$ 163.061,40).

15.A instrução de fls. 560/607 da unidade técnica assim registra a defesa oferecida e a análise realizada, em síntese:

15.1 – sobre a contratação da empresa Benco Alta Tecnologia, objeto da citação e da audiência do responsável:

15.1.1 – defesa apresentada:

a) ao ser empossado Presidente do INPI, em 22/06/98, já encontrou ultimados e concluídos pela DAG, os procedimentos necessários à contratação da empresa Benco, com dispensa de licitação, para prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva nas dependências do edifício sede do INPI, e que referida contratação emergencial expirava em 31/09/98; o Diretor da DAG encaminhou em 25/09/98, o Processo n. 2127/98, para nova contratação, solicitando para isso a sua ratificação conforme preceitua o artigo 26 da Lei n. 8.666/93;

b) antes de sua ratificação, encaminhou o processo à Procuradoria da autarquia, visando ao exame da legalidade e conformidade dos atos propostos pela DAG, e que acatou a proposição da Administração Geral, sendo assinado em 02/10/98 pelo Diretor da DAG, Sr. Renato Basto Visco;

c) todo o processo foi instaurado no âmbito da Administração Geral sem a sua participação; apenas ratificou a contratação com base no parecer da Procuradoria e assinou a emissão da nota de empenho; tendo em vista que a DAG tinha a incumbência e o poder discricionário para caracterizar e fixar as questões de emergencialidade e a Procuradoria havia acatado a contratação proposta, não poderia o suplicante como presidente recusar tal contratação sabidamente essencial à manutenção do prédio da autarquia;

15.1.2 – análise da unidade técnica:

a) a afirmação de que participou do processo apenas na sua ratificação, respaldado no parecer da Projur, não o isenta da sua responsabilidade como Presidente, apenas confirma a sua co-participação no feito;

b) não prospera a afirmação de que o aumento decorre em razão da inclusão de novos equipamentos, pois a equipe de auditoria conforme o Relatório (subitem 3.2.3.2) no exame das duas propostas da empresa Benco verificou a inexistência de qualquer modificação nas instalações elétricas, assim como qualquer outra diferença;

c) o recálculo do débito em razão das justificativas apresentadas pelo Sr. Renato Basto Visco, que concluiu pela redução do débito para R\$ 82.456,02 deve beneficiar também esse responsável;

15.2 – com relação à contratação do Instituto Euvaldo Lodi, motivo de citação e audiência do ex-Presidente:

15.2.1 – defesa encaminhada: “tendo sido notificado a prestar esclarecimentos, em forma de audiência (Ofício n. 012/2000) para o mesmo assunto pelo qual foi citado (Ofício n. 009/2000), significa que o primeiro procedimento (audiência) se impõe ao segundo procedimento (citação) tornando-a nula e em consequência gerando o arquivamento do processo relativamente à sua participação”, motivo pelo qual solicita a Corte de Contas que “torne sem efeito a citação alvitrada através do ofício em referência, e apresentar suas razões de justificativas acerca da contratação objeto do Processo n. 2863/98, na forma de audiência, conforme o item **b** do Ofício n. 012/2000”;

15.2.2 – análise da unidade técnica:

a) a alegação de que o disposto no ofício de citação trata-se do mesmo assunto objeto de item do ofício de audiência não pode prosperar, pois o texto descritivo referente às irregularidades são claros, não deixando qualquer dúvida sobre quais assuntos tratavam (ofício 009/2000 – contratação da IEL para prestar um serviço já

realizado pela PUC/RJ, no valor de R\$ 154.300,00 e Ofício n. 12/2000, letra **b** – contratação da IEL sem licitação e com preços injustificados e significativos);

b) tendo em vista que os argumentos apresentados pelo Sr. Renato Basto Visco com relação a este mesmo débito (Ofício n. 009/2000) podem ser acatados, conclui-se pela descaracterização dessa irregularidade; todavia, as razões de justificativa apresentadas com relação à contratação da IEL sem licitação e com preços injustificados e significativos não merecem ser acolhidas;

c) quanto à falta de justificativas para o preço contratado, o responsável apresentou uma única justificativa mais diretamente relacionada, afirmando que “em se tratando de contratação por dispensa de licitação, e, em não havendo outras instituições sem fins lucrativos nos moldes do IEL, com as quais se pudesse efetivar uma comparação de valores, a Diretora de Administração Geral não poderia atender a questão do art. 26 no que toca a aferição dos valores praticados em mercado, por falta de método de comparação.”; todavia, tal justificativa mostra-se incoerente com a realidade, pois existiam outras empresas de consultoria no mercado que poderiam proporcionar a comparação

d) a maior parte dos argumentos apresentados tenta demonstrar a sua pouca participação no processo, evocando a competência da DAG e da Procuradoria, o que não elide a ocorrência apontada, visto que o que se pondera neste item é a falta de justificativa dos preços contratados conforme estabelece o inciso III do art. 26 da Lei n. 8.666/1993;

15.3 – sobre a contratação direta, por inexigibilidade, da empresa DW Engenharia, quando viável o objeto da licitação, motivo da audiência:

15.3.1 – razões de justificativa oferecidas:

a) ao relatar os fatos ocorridos anteriormente a sua gestão, enfatiza que, à data de sua posse (22/06/1998), os procedimentos para a contratação da referida empresa estavam ultimados e concluídos pela Administração anterior quanto ao projeto básico;

b) como a cláusula 10ª do contrato previa a contratação do projeto executivo, em 1º/10/1998, o diretor da DAG solicitou à Presidência a contratação de serviços para a elaboração do projeto executivo e expôs os motivos da escolha da firma DW Engenharia Ltda.; assim, em 03/11/98, o processo foi encaminhado pelo defendente à Procuradoria, que manifestou entendimento sobre a responsabilidade e o ônus de justificar como de natureza singular o objeto da contratação, que seria do Diretor da Administração Geral; cabia regimentalmente ao diretor de Administração Geral o poder de caracterizar as questões de emergencialidade e assumir total responsabilidade.

c) seus atos sempre se respaldaram nos pareceres da Procuradoria, e como presidente não lhe cabe a responsabilização pelos atos de competência da DAG e da Procuradoria, sendo sua atribuição mais voltada ao nível institucional e não operacional;

15.3.2 – análise da unidade técnica:

a) a notificação solicitada da empresa DW Engenharia Ltda., neste caso, pode ser descartada, consoante os argumentos apresentados em itens anteriores;

b) realmente o Diretor de Administração convenceu o Sr. Secretário Executivo do Ministério, assumindo total responsabilidade pela contratação emergencial do projeto básico (fls. 171 do vol. 11), no entanto isto não o isenta de suas responsabilidades, pois ratificou a dispensa de licitação, autorizando o prosseguimento do processo;

c) não cabe acolher a afirmação de que “como presidente não lhe cabe responsabilização pelos atos de competência da DAG e da Procuradoria”, pois como autoridade máxima do Instituto era de sua responsabilidade no caso em tela a decisão da aprovação final da contratação da empresa, em prol do zelo necessário ao patrimônio da entidade;

15.4 – com relação à prestação de serviços, definidos no 1º Termo Aditivo do Convênio objeto do Processo n. 573/1998, com licitação indevidamente dispensada:

15.4.1 – razões de justificativa:

a) o convênio foi assinado em 14/04/98, pelo presidente anterior, sendo ali previstos a possibilidade de celebração de termos aditivos, e que em uma exposição de motivos datada de 23/06/1998, autorizada pelo diretor da DAG, foi aprovado um aditamento referente à ressalva em questão, aprovado por todos os diretores do INPI e depois pela Procuradoria;

b) não poderia deixar de assinar o Termo Aditivo diante da sua legalidade e conveniência administrativa sustentada pela DAG, por todos os Diretores e autorizada pela Procuradoria e, ainda, por se tratar de prestação

de serviços de pesquisa mercadológica, visando ao aumento de arrecadação da autarquia e firmado com instituição voltada para a pesquisa e o fomento tecnológico, e de notório reconhecimento público.

15.4.2 – análise da unidade técnica: as justificativas apresentadas não são suficientes para elidir a irregularidade apontada, pois como bem dispôs a equipe de auditoria, a PUC/RJ não tem como incumbência a efetuação de pesquisas estatísticas de mercado para terceiros, e que este tipo de serviço é prestado por várias outras instituições específicas o que torna viável a licitação;

15.5 – com relação à exigência de mais de um atestado de capacidade técnica, no Processo n. 3137/98 (concorrência 17/98), para cada tipo de serviço a ser executado:

15.4.1 – razões de justificativa oferecidas:

a) o julgado do Plenário deste Tribunal, citado no Relatório de Auditoria como impeditivo de solicitação de documentos e atestados extras (Decisão Plenária n. 292/1998) refere-se a licitações do tipo menor preço e não do tipo técnica e preço, que pressupõe maiores especializações não devendo pois ser considerado como caso análogo;

b) a contratação não chegou sequer a se materializar, não gerando nenhuma obrigação para o erário, portanto não se configurou nenhum ilícito administrativo; e ainda, para demonstrar sua preocupação com a coisa pública, quando da homologação do resultado final da concorrência, remeteu os autos ao crivo da Procuradoria, determinando expressamente “a verificação dos aspectos técnicos – jurídicos frente à legislação que rege a matéria”;

15.4.2 – análise da unidade técnica:

a) os argumentos apresentados relativamente ao respaldo jurídico e a não-materialização da contratação questionada não justificam as ressalvas apontadas; quanto à argumentação do defendente, de que a Decisão Plenária n. 292/98 não pode ser usada como analogia, pois faz referência às licitações do tipo menor preço e não do tipo técnica e preço, a Lei n. 8.666/93 não faz distinções entre os referidos tipos de licitações, quando da aplicação do seu art. 30 que dispõe sobre a documentação relativa à qualificação técnica na seção do estatuto das licitações que trata da habilitação, o que confirma a restrição ao caráter competitivo ocorrido no processo licitatório em comento e a desobediência ao inciso I do § 1º do artigo 3º da Lei n. 8.666/93.

16.Foi promovida a audiência do Sr. Fernando Lima Vianna, ex-Diretor de Administração Geral do INPI, acerca da falta de realização do processo licitatório em tempo hábil resultando na contratação com dispensa de licitação da empresa Benco Alta Tecnologia em Construções Ltda., por meio do Processo n. 60/98, em uma situação emergencial originada da inércia do próprio INPI, desrespeitando o entendimento firmado na Decisão Plenária TCU n. 22/1994, e o **caput** do art. 2º da Lei n. 8.666/1993.

17.Segundo a instrução de fls. 560/607, a defesa apresentada pautou-se nos seguintes argumentos:

“Em primeiro lugar releva que atuou como Diretor de Administração Geral pelo período de apenas dois meses e treze dias (10/10/97 a 23/12/97) de efetiva função em uma época conturbada pela greve dos servidores e por falta de condições adequadas das instalações do prédio onde funciona o INPI.

Portanto, afirma que durante sua gestão não existiu qualquer irregularidade no encaminhamento do contrato e estavam sendo adotadas todas as medidas para futura licitação de empresa para a prestação de serviços, e que o Contrato Emergencial de n. 019/1997, firmado em 31/07/1997, tem origem antes do início da sua gestão e venceu posteriormente à sua exoneração.”

18. A análise da unidade técnica concluiu que os argumentos apresentados pelo Sr. Fernando Lima B. Vianna não poderiam ser acatados, pois mesmo que estivesse à frente da Diretoria por um curto espaço de tempo (10/10/97 a 09/01/98), numa época conturbada pela greve dos servidores e festas de fim de ano, não justifica a sua morosidade na adoção de providências, ainda mais considerando que a concorrência que supriria a contratação emergencial à época foi anulada em 05/11/97.

19.A empresa Benco Alta Tecnologia Ltda. foi citada por ter sido contratada sem licitação, em 02/10/98, por meio do Contrato n. 37/1998, por valor injustificadamente elevado, em contrariedade ao inciso III do art. 26 da Lei n. 8.666/1993. As alegações de defesa apresentadas, segundo a instrução da unidade técnica, são as seguintes:

“Ressalta que seus preços contratados eram compatíveis com os do mercado, com mão de obra qualificada e se equivalendo com empresas de médio a grande porte e que sob nenhuma hipótese praticaria preços inferiores aos que apresentou, sob pena de comprometer a qualidade de seus serviços e colocar em risco a estabilidade comercial que mantém no mercado, além do mais os preços do serviço estavam abaixo da estimativa do órgão contratante, não podendo se argumentar o superfaturamento.

Afirma que a Auditoria deveria se basear na média das propostas classificadas na concorrência e não na proposta mais vantajosa da empresa Alpina (que apresentou uma diferença de 34,61% a menos), observando ainda que a empresa Alpina logo após a assinatura do contrato requereu a majoração de seus preços, alegando o reequilíbrio econômico-financeiro.

Diz que o Relatório de Auditoria apresentou uma visão precipitada ao analisar os valores de R\$ 41.536,40 da empresa Alpina apenas contemplava os montantes A e B, enquanto o valor de R\$ 68.713,34 da Benco contemplava os montantes A, B e C, o que totaliza um valor de R\$ 54.970,67 se desconsiderarmos o montante C.

Coloca que a diferença no valor de R\$ 1.783,08 entre o Processo n. 60/1998 e o Processo n. 2127/1998 decorre da redução de empregados não qualificados e o acréscimo do número de empregados qualificados, com reflexos nos encargos sociais .

Respalhando-se na inteligência do artigo 48, inciso II, § 1º, alínea **a** da Lei n. 8.666/1993 e suas alterações, demonstra que a proposta da empresa Alpina era inexecutável.

Requer ainda a sustentação oral de sua defesa e o depoimento pessoal do representante executivo.”

20.A análise dos argumentos apresentados concluiu que:

“A equipe de Auditoria considerou o fato de que a empresa Alpina cotou no seu preço, não só os serviços de manutenção das instalações elétricas, prediais e hidráulicas, mas também os do sistema de refrigeração, da rede telefônica e do sistema de combate ao incêndio (fls. 89 a 109 do volume VII), entendendo que a diferença entre os preços referidos seria o mínimo de sobrepreço ocorrido, devendo ser ressarcida ao Erário.

Porém, entendemos que a empresa tem razão ao afirmar que na comparação entre o preço pago à empresa Benco e o preço pago à empresa Alpina (vencedora da concorrência) não foi considerada em favor da empresa Benco a inclusão no seu preço do montante C referente aos materiais empregados num percentual máximo de 25%, perfazendo uma diferença a menor de R\$ 13.742,67, o que diminuiria para R\$ 54.970,67 o valor a ser comparado.

Assim, refazendo os cálculos constantes no subitem 3.2.3.2 do Relatório de Auditoria, onde apurou-se um débito de R\$ 163.061,40 fruto da comparação acima referida, entendemos, que a diferença correta é no valor de R\$ 82.456,02, devendo o novo valor do débito encontrado, ser agora considerado.

Cabe aqui relevar que o erro acima identificado não traz prejuízos para o responsável, visto que o valor apurado é menor, não carecendo promover-se nova citação.

Quanto ao argumento apresentado de que houve aumento nos encargos sociais sobre a diferença no valor de R\$ 1.783,08 entre o Processo n. 60/1998 e o Processo n. 2127/1998, não nos parece ser possível o seu acatamento, pois a equipe de auditoria verificou não haver diferenças nas propostas apresentadas, além do que, convém lembrar, ocorreu uma redução no escopo do objeto contratado.”

21.Foi promovida a citação do Sr. Sérgio Bruno Farinha Tanarim, engenheiro, pelas irregularidades praticadas na contratação da empresa Benco Alta Tecnologia em Construções Ltda., e a audiência do Sr. Luís Felipe Medeiros, Chefe da Divisão de Engenharia do Inmetro, sobre as ocorrências havidas em contrato com a empresa Elevadores Atlas. Tais responsáveis, todavia, não apresentaram defesa, podendo ser considerados revéis, conforme o disposto no art. 12, § 3º, da Lei n. 8.443/1992.

22.Em conformidade com parecer do Ministério Público junto ao TCU (fl. 614), e tendo em vista Recurso de Revisão interposto por aquele **Parquet** nos autos do TC 010.824/1999-5 – referente à Representação formulada pela equipe de auditoria da 5ª Secex, com reflexos nas contas da entidade relativas ao exercício de 1999 – decidi, por despacho singular, pelo sobrestamento do processo até o julgamento em definitivo do mencionado processo (fl. 615).

23.Em que pese tal posicionamento, no início do presente exercício de 2004, diante do interesse da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados na apreciação definitiva do Relatório de Auditoria relacionado a estas contas, conforme as solicitações constantes nos TC 016.522/1999-0 (SCN - Decisão n. 17/2000 – Plenário, anexo) e TC 019.439/2003-6 (SCN/Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, anexo), a unidade técnica optou por retomar o exame do feito.

24. No despacho de fls. 641/651, a Sra. Diretora da 5ª Secex considerou que, embora ainda não houvesse decisão definitiva relativa ao Processo n. 010.824/1999-5, como o Tribunal conheceu do Recurso de Revisão e converteu aqueles autos em Tomada de Contas Especial, desconstituindo a Decisão Plenária n. 299/2002 – por meio da qual a mencionada Representação foi apreciada – não haveria mais razões para não se examinar, no mérito, a questão tratada nestas contas.

25.À luz do novo direcionamento dado por esta Corte ao TC 010.824/1999-5, a Sra. Diretora, reanalisou a defesa apresentada pelo Sr. Renato Basto, em atendimento à audiência e à citação a ele dirigidas (fls. 129/153 do vol. 13):

“9.Inicialmente, o Sr. Renato Basto, em sua defesa (fls. 129/153 do vol. 13), solicitou o chamamento à lide da TNC File, na condição de litisconsorte passivo, por considerar que a referida empresa tem legítimo interesse econômico e moral em participar do feito, tendo em vista que uma eventual decisão poderia repercutir em seus direitos. Alega que o questionamento deriva de contrato que gerou reciprocidade de direitos e obrigações.

9.1.1 O entendimento do Supremo Tribunal Federal, manifestado em sede do Mandado Segurança MS-23550/DF, é de que o TCU, em observância do princípio do contraditório, deve oferecer à empresa contratada oportunidade de se manifestar no processo, garantindo-lhe o direito à ampla defesa no feito no qual é interessada, oportunidade em que pode formular alegações e apresentar documentos, se assim desejarem, conforme dispõe o art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal.

9.1.2 O Tribunal tem entendido que empresas contratadas pela administração pública sejam consideradas terceira prejudicada, nos termos do art. 499 do Código de Processo Civil, aplicado subsidiariamente aos processos desta Corte (Súmula n. 103-TCU), quando diretamente atingidas por deliberação do Tribunal. Nestes casos, esta Corte tem determinado a oitiva da empresa contratada, a fim de que possa exercer o seu direito de defesa (Acórdão n. 882/2003 - TCU – Plenário).

9.1.3 Nestes autos, não se verifica que o seu desfecho implica prejuízo para a empresa, posto que não se observa a imputação de débito à TNC File, nem mesmo proposta de medida cautelar no procedimento licitatório, ou anulação do certame ou contrato. Portanto, não vemos motivo para se ouvir a empresa na forma sugerida pelo Sr. Renato Basto.

9.2 Quanto aos valores indevidos, indicados na citação, decorrentes do pagamento, em todo o período do contrato, do total de caixas estimado (40.000 caixas de documentos) argumentou que ambas as propostas das empresas contratadas para contratação emergencial mencionam que o escopo de seus serviços é a implantação de sistema de arquivo (manutenção, manipulação, embalagem e demais) e a locação de espaço físico para guarda de 40.000 caixas de documentos (item 55, fls. 144, vol. 13) e que a contratação foi para locação de espaço físico para a armazenagem dos documentos e também para a implantação de sistema de arquivo, que não existia no INPI.

9.2.1 Alega que, desta forma, as faturas seriam compostas de um valor fixo – relativo ao aluguel – e de um valor variável, correspondentes aos serviços descritos no anexo específico (itens 55 e 58).

9.2.2 Observamos que o objeto do Contrato – n. 015/1998 (fls. 218/221, vol. 13) (Processo n. 404/98-INPI e TNC File) é a prestação de serviços de acondicionamento, armazenagem e gerenciamento de caixas contendo documentos e papéis diversos pertencentes ao INPI, de conformidade com o disposto nos anexos I e II (não encaminhados na defesa). Dispõe a Cláusula 4ª (do Preço) que o contratante (INPI) pagará à contratada (TNC File) o valor correspondente aos serviços realizados durante o mês, conforme preços unitários definidos no Anexo II, que serão faturados de acordo com a execução dos serviços (Cláusula 5ª, § 2º). Não há qualquer referência no termo do contrato à locação de espaço físico conforme alegou o responsável, portanto, não há como se acatar a alegação apresentada.

9.2.3 De acordo com o Relatório de Auditoria (fls. 277/278), os dados do Anexo II referem-se aos preços unitários e totais a serem pagos pelos seguintes serviços: acondicionamento de documentos, transferência, armazenagem, manipulação para consulta, fretes para atendimento e fornecimento de caixas (fls. 20 do vol. IV).

9.2.4 Dispõe a Cláusula 5ª que o pagamento seria efetuado até 10 dias úteis após a apresentação da fatura/Nota Fiscal, a verificação e o aceite dos serviços realizados (fls. 17, vol. IV).

9.2.5 Assim, para definição da data a ser estipulada para o recolhimento do débito, indicaremos, para o período da vigência do Contrato 015/98 (abr/set/1998), o dia pagamento informado na Ordem Bancária, extraída do Siafi conforme Relatório de Auditoria (fls. 279). Quanto aos débitos originários dos Processos INPI nºs 3223, 3510 e 005, indicaremos a data do vencimento constante do documento de cobrança (fls. 71, 86 e 90 do vol. IV), cabendo, entretanto, excluir, destes autos, o valor pago no exercício de 1999 (10/jan/1999: R\$ 992,94), por extrapolar o exercício de competência destas contas (1998).

9.3 As razões de justificativa apresentadas em função da audiência promovida (Ofício n. 006/200, alíneas j e k) foram igualmente examinadas às fls. 560/607 (item 9.1.2), cuja análise manifestamos nossa concordância”.

26.Assim, a Sra. Diretora, com a anuência do titular da 5ª Secretaria, fez as seguintes propostas:

“I) levantar o sobrestamento destes autos;

II) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Renato Basto Visco (ex-Diretor de Administração Geral) relativamente aos pagamentos indevidos feitos à empresa TNC File Serviços Participações e Consultoria Ltda. nos Processos INPI n. 404/1998, 3223/1998, 3610/1999 e 005/1999, por serviços que não foram realizados, descumprindo-se cláusula contratual (Ofício n. 016/2000 - citação);

III) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Jorge Machado (ex-Presidente), Renato Basto Visco (ex-Diretor de Administração Geral), Sérgio Bruno Farinha Canarim (à época Engenheiro, responsável revel) e a empresa Benco Alta Tecnologia, no que diz respeito à contratação sem licitação dessa empresa, em 02/10/1998, por meio do Contrato n. 37/1998, apresentando um valor injustificadamente elevado, em contrariedade ao inciso III do art. 26 da Lei n. 8.666/1993;

IV) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Jorge Machado (ex-Presidente), Renato Basto Visco (ex-Diretor de Administração Geral), Américo Puppim (ex-Presidente) e Fernando Lima Barbosa Vianna (ex-Diretor de Administração Geral), relativamente aos fatos indicados nos Ofícios de audiência expedidos pela então 7ª Secex de ns. 006, 007, 010, 012 e 016/2000;

V) julgar irregulares as presentes contas, com fundamento nos artigos 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas **b** e **c**, da Lei n. 8.443/1992 c/c os artigos 19, **caput**, e 23, inciso III, alínea **a**, da mesma Lei;

VI) condenar o Sr. Renato Basto Visco (ex-Diretor de Administração Geral) ao ressarcimento das quantias abaixo especificadas, relativamente pagamentos indevidos à empresa TNC File Serviços Participações e Consultoria Ltda., nos Processos INPI n. 404/1998, 3223/1998, 3610/1999 e 005/1999, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a** do Regimento Interno) o ressarcimento da dívida aos cofres do INPI, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir das datas indicadas, até a data do efetivo recolhimento:

21/maio/1998: R\$23.719,20; 24/junho/1998: R\$19.163,40; 16/julho/1998: R\$12.419,40; 11/ago/1998: R\$6.918,60; 11/set/1998: R\$3.336,60; 10/out/1998: R\$2.436,60; 09/nov/1998: R\$1.917,00; 09/dez/1998: R\$1.567,80

VII) condenar, solidariamente, os Srs. Jorge Machado (ex-Presidente), Renato Basto Visco (ex-Diretor de Administração Geral), Sérgio Bruno Farinha Canarim (à época Engenheiro, responsável revel) e a empresa Benco Alta Tecnologia, ao pagamento da importância de R\$ 82.456,02 (oitenta e dois mil, quatrocentos e cinquenta e seis reais e dois centavos), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno) o ressarcimento da dívida aos cofres da entidade, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 02/10/98 até a data do efetivo recolhimento;

VIII) aplicar aos responsáveis, Srs. Jorge Machado (Presidente), Renato Basto Visco (ex-Diretor de Administração Geral), Américo Puppim (ex-Presidente) e Fernando Lima Barbosa Vianna (ex-Diretor de Administração Geral), relativamente aos Ofícios de audiência expedidas pela então 7ª Secex de ns. 006, 007, 010, 012 e 016/2000; e ao Sr. Luis Felipe Medeiros (à época Chefe da Divisão de Engenharia do Inmetro, responsável revel), individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei n. 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno), o recolhimento das referidas multas aos cofres do Tesouro Nacional, acrescidas dos encargos legais calculados a contar do dia seguinte ao término do prazo ora fixado, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

IX) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

X) determinar ao responsável pela entidade a adoção das seguintes medidas:

a) designar um representante da Administração para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos, conforme estabelece o art. 67 da Lei n. 8.666/1993;

b) observar fielmente as obrigações contratuais, atendendo-se ao disposto no artigo 66 da Lei n. 8.666/1993 (item 3.2.1.4 do Relatório de Auditoria às fls. 274 a 302 do **caput**);

c) obedecer, ao receber os objetos contratuais, as regras discriminadas no artigo 73 da Lei n. 8.666/1993 e no artigo 62 da Lei n. 4320/1964 (item 3.3.1.2.2 do Relatório de Auditoria às fls. 274 a 302 do **caput**);

d) observar, nos contratos, os critérios dos reajustes, tendo em vista o inciso XI do artigo 40 da Lei n. 8.666/1993 (item 3.3.3.3 do Relatório de Auditoria às fls. 274 a 302 do **caput**);

e) fazer constar em todos os processos relativos a licitações, conforme estipula o inciso I do artigo 38 c/c o art. 7º da Lei n. 8.666/1993, os respectivos projetos básicos (item 3.3.4.3 do Relatório de Auditoria às fls. 274 a 302 do **caput**);

f) atentar para que os instrumentos de natureza contratual, nos termos do artigo 48 do Decreto n. 93.872/1986, não sejam pactuados sob a forma jurídica de convênios (item 3.4.1.1 do Relatório de Auditoria às fls. 274 a 302 do **caput**);

g) evitar a participação de membros na Comissão Permanente de Licitação, por mais de 12 (doze) meses, visto o mandamento do § 4º do artigo 51 da Lei nº 8.666/93 (item 3.6.1 do Relatório de Auditoria às fls. 274 a 302 do **caput**);

h) incluir critérios objetivos de julgamento nos processos licitatórios, e não utilizar elementos subjetivos ao apreciar as propostas, como é estabelecido no inciso VII do artigo 40 e no § 1º do artigo 44 da Lei nº 8.666/93 (item 3.3.3.2 do Relatório de Auditoria às fls. 274 a 302 do **caput**);

i) restringir as dispensas de licitação, com fundamento em emergência ou calamidade pública, aos casos previstos no inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 (itens 3.2.1.2 e 3.3.1.1 do Relatório de Auditoria às fls. 274 a 302 do **caput**);

j) formalizar os objetos contratados, respeitando o parágrafo único do artigo 60 da Lei nº 8.666/93 (itens 3.2.2.1 e 3.1.3 do Relatório de Auditoria às fls. 274 a 302 do **caput**);

l) observar, rigorosamente, os requisitos estabelecidos para a contratação direta com base no artigo 25 da Lei nº 8.666/93, de forma a realizar licitação quando a competição for viável (item 3.3.2.1 do Relatório de Auditoria às fls. 274 a 302 do **caput**);

m) justificar, nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, os valores a serem contratados, como determina o inciso III do artigo 26 da Lei nº 8.666/93 (itens 3.4.2.1 e 3.4.3.1 do Relatório de Auditoria às fls. 274 a 302 do **caput**);

n) atender ao preceituado no inciso I do § 1º do artigo 3º da Lei nº 8.666/93 (item 3.3.4.1 do Relatório de Auditoria às fls. 274 a 302 do **caput**); e

o) solicitar, para a habilitação nas licitações, apenas a documentação permitida pela Lei nº 8.666/93, Seção II (item 3.3.4.2 do Relatório de Auditoria às fls. 274 a 302 do **caput**).

XI) em cumprimento à Decisão Plenária nº 17/2000 desta Corte, encaminhar cópia da Decisão que vier a ser proferida à Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados;

XII) encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida à Dra. Adriana de Farias Pereira, Procuradora da República no Estado do Rio de Janeiro, em atenção à Solicitação de Informações apresentada por meio do Ofício PR/RJ/AP/Nº 50/2003, de 25 de março de 2003 (procedimento administrativo nº 1.30.012.000798/2002-36)".

53.O Ministério Público, em parecer de fl. 653, pôs-se de acordo com a proposta da unidade técnica. É o Relatório.

VOTO

Trata-se do processo da Prestação de Contas do Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI relativo ao exercício de 1998.

2.Estando este processo sobrestado, no aguardo de decisão definitiva nos autos do TC 010.824/1999-5, que trata de questão correlata à constatada no exercício em exame (pagamentos indevidos à empresa TNC File, por serviços não prestados), a unidade técnica, em razão dos argumentos examinados adiante, propõe o levantamento do sobrestamento e análise do mérito das contas.

3.A fim de subsidiar as contas, foi realizada auditoria no INPI em que foram detectadas diversas irregularidades, entre as quais a contratação irregular da empresa TNC File e pagamentos indevidos decorrentes dessa contratação (Processo INPI 000404/98-contrato 15/98, Processos INPI 03223/98, 03610/98 e 0005/99).

4.Para os achados de auditoria afetos ao exercício de 1999 foi constituído o TC 010.824/1999-5. Apreciado em 03/04/2002, foi prolatada a Decisão n. 299/2002 – Plenário, em que o Tribunal acolheu as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, Srs. Jorge Machado e Ana Aparecida Brússolo Mendes de Oliveira, respectivamente, ex-Presidente e ex-Coordenadora de Administração do INPI, bem como determinou a apensação dos autos ao TC 010.556/2000-7, que trata da Prestação de Contas do mencionado Instituto relativa ao exercício de 1999.

5.No entanto, o Procurador-Geral junto do Ministério Público junto ao TCU, Exmo. Dr. Lucas Rocha Furtado, discordando do teor da Decisão n. 299/2002-Plenário, interpôs Recurso de Revisão contra a deliberação.

6.Por esta razão, e considerando que os fatos tratados nestes autos têm intrínseca relação com os mencionados pelo Procurador-Geral, referidos no TC 010.824/1999-5, e ainda que a irregularidade apontada poderia acarretar, nestes autos, o reconhecimento de novos débitos de responsabilidade do Sr. Renato Basto Visco, conforme Parecer da Procuradoria (fl. 614), decidi pelo sobrestamento do julgamento do presente processo até o pronunciamento definitivo desta Corte no referido Recurso de Revisão (Despacho de fl. 615).

7.Na sessão plenária de 1º/10/2003, o Tribunal decidiu conhecer do recurso interposto contra a Decisão n. 299/2002-Plenário e converter os autos do TC 010.824/1999-5 em Tomada de Contas Especial (TCE) para que fosse promovida a citação solidária do Sr. Renato Basto Visco (ex-Diretor de Administração Geral do INPI), da Sra. Wilma Vanzeler Andrade Pereira (ex-Coordenadora de Administração do INPI) e da empresa TNC File – Soluções para Documentos e Informações Ltda., na pessoa de seu representante legal, pelos pagamentos dos valores relativos à armazenagem de documentos do INPI, referentes ao Contrato n. 18/1999, realizados com base num estoque previsto de 80.000 caixas, quando as reais necessidades da entidade não passavam de 55.000 caixas. O processo, agora convertido em TCE, encontra-se na Secretaria de Recursos para análise.

8.Assim, a despeito de não ter havido julgamento definitivo pelo Tribunal do TC n. 010.824/1999-5, convertido em Tomada de Contas Especial, já em fase recursal, entendo desnecessária a manutenção do sobrestamento destas contas, uma vez que foi verificado que as irregularidades apuradas naquela TCE afetam tão somente a prestação da entidade relativa ao exercício de 1999, podendo-se dar prosseguimento ao exame de mérito das questões tratadas neste processo.

9.No exame do presente processo, a unidade técnica apurou diversas irregularidades, principalmente com relação às licitações e à elaboração e execução de contratos, concluindo pela proposta de irregularidade das contas, aplicação de multa e imputação de débito a alguns responsáveis.

10.Entre as irregularidades apontadas, cabe destacar a falta de implementação generalizada por parte dos diversos setores da autarquia, das recomendações propostas pelo órgão de controle interno, não respeitando o seu trabalho e sua atribuição institucional. Conforme se depreende dos documentos acostados aos autos, essas omissões dos agentes públicos vêm se repetindo ano após ano, sem que a entidade adote providências para a solução do problema.

11.Tal situação evidentemente não pode se prolongar e a entidade deve ser impelida a adotar medidas enérgicas para a implementação das recomendações do controle interno.

12.Outras graves irregularidades foram apontadas pela unidade técnica na área de licitações e contratos, conforme auditoria realizada na entidade, que constatou contratações diretas por inexigibilidade, sem os pressupostos contidos no artigo 25 da Lei n. 8.666/93, dispensas de licitação não justificadas, contratações sem formalização de contratos, pagamentos indevidos, além de contratos mal elaborados e em desconformidade com os normativos vigentes.

13. Destaca-se entre os problemas encontrados nos contratos realizados pela entidade, a contratação emergencial da empresa TNC File para guarda de documentos (Processo INPI 404/98), baseada no art. 24, inciso IV da Lei n. 8.666/93. De acordo com o Relatório de Auditoria (fls. 274/302), o Contrato previa o pagamento proporcional ao volume de caixas e a estocagem foi feita de forma gradativa (item 3.1.1, fls. 277/280). No entanto, os pagamentos foram realizados, desde o início do contrato, sobre a quantidade total estimada (40.000 caixas). Assim, restaram configurados pagamentos indevidos à empresa no período de abril a dezembro de 1998, por armazenamentos que não foram realizados (Relatório de Auditoria, itens 15 e 21, fls. 278 e 280).

14.Ressalte-se que, relativamente aos Processos 60/1998 e 2.127/1998, que tratam de contratações emergenciais da empresa Benco Alta Tecnologia em Construções Ltda., foram constatadas graves irregularidades como a falta de realização do processo licitatório em tempo hábil, resultando na contratação da mencionada empresa com dispensa de licitação em uma situação emergencial originada da inércia do próprio INPI; a contratação de serviços eventuais e de manutenção do sistema de refrigeração, com dispensa de licitação, que não apresentavam natureza emergencial; a prestação de serviços pela empresa, no período de 28/01 a 05/03/1998, sem realização de contrato e sem licitação; a elaboração de projeto básico impreciso, contemplando a prestação de serviços sem estimativa de quantitativos, que atingiram o montante superior ao permitido para dispensa de licitação.

15.No que se refere ao Processo n. 2.127/1998 (Contrato 37/1998), houve contratação direta sem licitação da empresa Benco Alta Tecnologia em Construções Ltda., em 02/10/1998, apresentando um valor injustificadamente elevado, causando prejuízos à Autarquia. O valor contratado com a empresa Benco foi comparado com os valores contratados com a empresa Alpina Construção e Comércio Ltda., vencedora de licitação realizada posteriormente para os mesmos serviços.

16. Os prejuízos causados ao INPI, primeiramente calculados em R\$ 163.061,40, foram reconsiderados, uma vez que não havia sido computada em favor da empresa Benco a inclusão do montante referente aos materiais empregados. Restou configurado, assim, um débito de R\$ 82.456,02, e não o valor de R\$ 163.061,40 indicado no ofício de citação (Ofício n. 13/2000). Essa diferença favorece o responsável e, portanto, não traz prejuízos à citação.

17.Promovidas as audiências e citações, os responsáveis, à exceção dos Srs. Sérgio Bruno Farinha Canarim e Luis Felipe Medeiros que permaneceram silentes, apresentaram, tempestivamente, suas razões de justificativa e alegações de defesa, que, no entanto, não lograram justificar ou elidir integralmente as irregularidades apuradas.

18.Com relação aos Srs. Sérgio Bruno Farinha Canarim (Ofício n. 18/2000-7ª Secex) e Luis Felipe Medeiros (Ofício n. 11/2000-7ª Secex), que não atenderam, respectivamente, à citação e à audiência a eles dirigidas, devem ser, estes responsáveis, considerados revéis, conforme o disposto no art. 12, § 3º, da Lei n. 8.443/1992.

19.Cabe atentar, por fim, que devem ser julgadas regulares com ressalva as contas dos demais gestores arrolados às fls. 49/54, cujos atos de gestão não foram maculados por irregularidades apontadas pelos pareceres do Controle Interno, da 5ª Secex ou da Procuradoria, nos termos do art. 16, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, dando-se-lhes quitação.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 04 de agosto de 2004.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1.072/2004 - TCU - Plenário

1. Processo n. TC-008.403/1999-6. Apensos: TC 005.256/2004-2 (com 2 volumes), TC 019.439/2003-6 (com 1 volume), TC 016.522/1999-0, TC 011.853/1999-9 (com 4 volumes), TC 004.800/1998-2 (com 8 volumes).

2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Prestação de Contas; Exercício de 1998

3. Entidade: Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI).

4. Responsáveis: Américo Puppim, CPF n. 025.412.117-91; Maria Margarida R. Mittelbach, CPF n. 269.048.377-72; Jorge Machado, CPF n. 001.465.107-63; Renato Basto Visco, CPF n. 000.701.655-72; Fernando L. B. Vianna, CPF n. 261.242.117-34; Ricardo L. G. de Carvalho, CPF n. 833.455.747-72; José Jorge G. de Mendonça, CPF n. 344.143.717-91; Paulo Rogério M. da Silva, CPF n. 714.997.507-06; Hélio Ricardo Fontes, CPF n. 610.053.597-20; Sandra de C. B. Andrade, CPF n. 670.109.977-72; Maria Cristina de S. Araújo, CPF n. 800.838.707-68; Rogério Cardoso Marmo, CPF n. 307.942.427-15; Vilma V. Andrade Pereira, CPF n. 304.165.587-04; Breno Bello de Almeida Neves, CPF n. 043.559.977-15, Jarbas Adame Pereira, CPF n. 343.869.717-34; Suely Machado Ricci, CPF n. 135.210.987-53; Jane Pinheiro de Andrade Souza, CPF n. 398.710.457-00; Lígia Maria Miranda Ferreira, CPF n. 382.154.037-00, Luis Felipe Medeiros de Macedo, CPF n. 795.972.707-49; Sérgio Bruno Farinha Canarim, CPF n. 289.805.227-20.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representantes do Ministério Público: Drs. Cristina Machado da Costa e Silva e Lucas Rocha Furtado.

7. Unidade Técnica: 5ª Secex.

8. Advogados constituídos nos autos: Drs. Renata Barbosa Fontes, OAB/DF n. 8.203; Gleuton Maciel Gonçalves, OAB/DF n. 17.724; Hugo Damasceno Teles, OAB/DF n. 17.727; e Bruno Diniz Vasconcelos, OAB/DF n. 17.508.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Prestação de Contas do Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI, relativa ao exercício de 1998.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 – levantar o sobrestamento destes autos;

9.2 – rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Renato Basto Visco (ex-Diretor de Administração Geral) relativamente aos pagamentos indevidos feitos à empresa TNC File Serviços Participações e Consultoria Ltda. nos processos INPI n. 404/98, 3223/1998, 3610/1998 e 005/1999, por serviços que não foram realizados, descumprindo-se cláusula contratual (Ofício n. 016/2000 - citação);

9.3 – rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Jorge Machado (ex-Presidente), Renato Basto Visco (ex-Diretor de Administração Geral) e pela empresa Benco Alta Tecnologia em Construções Ltda., no que diz respeito à contratação sem licitação dessa empresa, em 02/10/1998, por meio do Contrato n. 37/1998, apresentando um valor injustificadamente elevado, em contrariedade ao inciso III do art. 26 da Lei n. 8.666/1993;

9.4 – rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Jorge Machado (ex-Presidente), Renato Basto Visco (ex-Diretor de Administração Geral), Américo Puppim (ex-Presidente);

9.5 – julgar irregulares as contas dos responsáveis indicados no subitem 9.4 anterior, com fundamento nos artigos 1º, inciso I; 16, inciso III, **b** e **c**, da Lei n. 8.443/1992 c/c os artigos 19, **caput**, e 23, inciso III, **a**, da mesma Lei;

9.6 – condenar o Sr. Renato Basto Visco (ex-Diretor de Administração Geral) ao ressarcimento das quantias abaixo especificadas, relativamente aos pagamentos indevidos à empresa TNC File Serviços Participações e Consultoria Ltda., nos processos INPI n. 404/1998, 3223/1998, 3610/1999 e 005/1999, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 214, inciso III, **a**, do Regimento Interno) o ressarcimento da dívida aos cofres do INPI, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir das datas indicadas, até a data do efetivo recolhimento:

Data	Valor (R\$)
21/05/1998	23.719,20
24/06/1998	19.163,40
16/07/1998	12.419,40
11/08/1998	6.918,60
11/09/1998	3.336,60
10/10/1998	2.436,60
09/11/1998	1.917,00
09/12/1998	1.567,80

9.7 – condenar, solidariamente, os Srs. Jorge Machado (ex-Presidente), Renato Basto Visco (ex-Diretor de Administração Geral), Sérgio Bruno Farinha Canarim (à época Engenheiro, responsável revel) e a empresa Benco Alta Tecnologia, ao pagamento da importância de R\$ 82.456,02 (oitenta e dois mil, quatrocentos e cinquenta e seis reais e dois centavos), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal (art. 214, inciso III, **a**, do Regimento Interno) o ressarcimento da dívida aos cofres da entidade, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 02/10/1998 até a data do efetivo recolhimento;

9.8 – aplicar aos responsáveis, Srs. Renato Basto Visco (ex-Diretor de Administração Geral), Jorge Machado (Presidente), Américo Puppim (ex-Presidente) e ao Sr. Luis Felipe Medeiros (à época Chefe da Divisão de Engenharia do Inmetro, responsável revel), a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), R\$ 8.000,00 (oito mil reais), R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), respectivamente, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem perante o Tribunal (art. 214, inciso III, **a**, do Regimento Interno), o recolhimento das referidas quantias ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente na data do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.9 – autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.10 – julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, regulares com ressalva as contas dos demais responsáveis mencionados no item 4 deste Acórdão, dando-lhes quitação;

9.11 – determinar à entidade a adoção das seguintes medidas:

9.11.1 – designar um representante da Administração para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos, conforme estabelece o art. 67 da Lei n. 8.666/1993;

9.11.2 – observar fielmente as obrigações contratuais, atendendo-se ao disposto no artigo 66 da Lei n. 8.666/93;

9.11.3 – obedecer, ao receber os objetos contratuais, as regras discriminadas no artigo 73 da Lei n. 8.666/93 e no artigo 62 da Lei n. 4320/1964;

9.11.4 – observar, nos contratos, os critérios dos reajustes, tendo em vista o inciso XI do artigo 40 da Lei n. 8.666/1993;

9.11.5 – fazer constar em todos os processos relativos a licitações, conforme estipula o inciso I do artigo 38 c/c o art. 7º da Lei n. 8.666/1993, os respectivos projetos básicos;

9.11.6 – atentar para que os instrumentos de natureza contratual, nos termos do artigo 48 do Decreto n. 93.872/86, não sejam pactuados sob a forma jurídica de convênios;

9.11.7 – evitar a participação de membros na Comissão Permanente de Licitação, por mais de 12 (doze) meses, visto o mandamento do § 4º do artigo 51 da Lei n. 8.666/1993;

9.11.8 – incluir critérios objetivos de julgamento nos processos licitatórios, e não utilizar elementos subjetivos ao apreciar as propostas, em conformidade com o estabelecido no inciso VII do artigo 40 e no § 1º do artigo 44 da Lei n. 8.666/1993;

9.11.9 – restringir as dispensas de licitação, com fundamento em emergência ou calamidade pública, aos casos previstos no inciso IV do artigo 24 da Lei n. 8.666/1993;

9.11.10 – formalizar os objetos contratados, respeitando o parágrafo único do artigo 60 da Lei n. 8.666/1993;

9.11.11 – observar, rigorosamente, os requisitos estabelecidos para a contratação direta com base no artigo 25 da Lei n. 8.666/1993, de forma a realizar licitação quando a competição for viável;

9.11.12 – justificar, nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, os valores a serem contratados, como determina o inciso III do artigo 26 da Lei n. 8.666/1993;

9.11.13 – atender ao preceituado no inciso I do § 1º do artigo 3º da Lei n. 8.666/1993; e

9.11.14 – exigir, para a habilitação nas licitações, apenas a documentação permitida pela Lei n. 8.666/1993, Seção II;

9.12 – encaminhar, em cumprimento à Decisão Plenária n. 17/2000 desta Corte, cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados;

9.13 – remeter cópia da documentação pertinente à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, em atenção a Solicitações de Informações formuladas a esta Corte, para fins de instrução de procedimentos administrativos.

10. Ata nº 28/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

VALMIR CAMPELO

Presidente

MARCOS BEMQUERER COSTA

Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE V – PLENÁRIO

TC-005.186/2004-6 (c/ 19 volumes)

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidade: Rede Brasileira de Promoção de Investimentos –Investe Brasil

Responsável: Rudolf Höhn, Diretor-Presidente

Sumário: Relatório de Auditoria. Investe Brasil. Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. Lei n.º 9.790/99. Termos de Parceria firmados com os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e Esporte e Turismo. Criação de processo apartado. Impropriedades. Inexistência de dano ao erário. Ausência de motivos para punição. Determinação. Recomendação. Arquivamento.

RELATÓRIO

Em exame Relatório de Auditoria realizada com o objetivo de avaliar a aplicação da versão experimental dos Procedimentos de Auditoria sobre Termo de Parceria. A fiscalização ora relatada refere-se ao Termo de Parceria firmado em 31/12/2001 entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público -Oscip Rede Brasileira de Promoção de Investimentos – Investe Brasil, objetivando a cooperação entre as partes para a promoção externa do Brasil e a divulgação de informações sobre a economia brasileira, Mercosul, programas sul-americanos de interesse do Brasil, ambiente de negócios e oportunidades de investimento no país. Há referências também ao Termo de Parceria celebrado com o Ministério do Esporte e Turismo.

2. A qualificação de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como Oscip está prevista na Lei n.º 9.790/99, que também institui e disciplina o Termo de Parceria.

3. A equipe de auditoria da Secex/RJ produziu, nos autos do TC-008.011/2003-5, extenso relatório, por meio do qual relata ocorrências que vão desde a existência de irregularidades na condução do Termo de Parceria com a Investe Brasil até propostas de melhoria no PA pertinente à matéria, incluindo considerações sobre o controle a ser exercido pelo TCU sobre as Oscips e a submissão dessas entidades a normas da Administração Pública. Por meio do despacho de fl. 110, determinei a formação de apartado para que as evidências relativas à Investe Brasil fossem examinadas separadamente das questões de caráter geral.

4.Dessa forma, examinam-se, nestes autos, as possíveis irregularidades praticadas pela Investe Brasil na execução dos Termos de Parceria firmados com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e com o Ministério do Esporte e Turismo.

5.Os achados de auditoria mencionados pela equipe no relatório de fls. 1/23 são os seguintes, em síntese:

- descumprimento do prazo legal para publicação do regulamento de licitações;
- ausência de comprovação de verificação prévia de capacidade operacional;
- desembolso sem comprovação de contrapartida;
- ausência de segregação contábil;
- ausência de comprovação de licitação;
- contratação de empresas para a realização de atividade-fim da Investe Brasil;
- ausência de provisão contábil para pagamento de tributos;
- realização de auditoria em desacordo com as normas de auditoria aplicáveis no Brasil;
- aquisição de veículos de representação;
- ausência de definição, no regulamento próprio mencionado pela Lei n.º 9.790/99, art. 14, da documentação de autorização de compras e dos pagamentos correspondentes.

6.O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao tomar conhecimento das conclusões da equipe de auditoria, resolveu suspender a aprovação da Prestação de Contas relativa à liberação da primeira parcela do Termo de Parceria (Ofício n.º 171/2003/Cgof/Sopa/SE-MP, de 10/12/2003 – fl. 85). Em seguida, por meio do Ofício n.º 1/2004/Cgof/Spoa/SE-MP (fls. 97/109), de 13/1/2004, o Ministério fixou o prazo de 30 dias para que a entidade apresentasse prestação de contas complementar.

7.Ante o procedimento adotado pelo Ministério, determinei a realização de diligência para que o MP informasse o resultado das novas apurações efetuadas nas contas da Investe Brasil (despacho de fl. 110).

8.Em 25/6/2004, a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA do Ministério do Planejamento enviou à Secex/RJ, em atendimento à diligência, cópia do relatório do Grupo de Trabalho encarregado de reexaminar as prestações de contas (fls. 148/177). O ACE responsável por examinar as informações produziu a instrução de fls. 179/215, na qual são apreciadas as posições do Ministério e da Investe Brasil acerca dos achados de auditoria. Passo a resumir as considerações do Analista.

8.1– Descumprimento de prazo legal para publicação do regulamento de licitações

8.1.1 Comentários da Investe Brasil

“A publicação do regulamento de licitação foi providenciada após sua aprovação pelo Conselho de Administração da Investe Brasil, obtida em 25/3/2002. Este procedimento atendeu ao Estatuto, que estabelece a obrigatoriedade de submissão e aprovação das regras por esse Conselho. Podemos afirmar que não houve malversação de recursos públicos, já que as regras para a licitação foram aplicadas no período, embora ainda não estivessem publicadas.”

8.1.2 Comentários do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

“Embora a destempo (em face das razões apresentadas) a obrigação legal e contratual foi cumprida. Em nosso entendimento, a falta não ensinaria, por si só, ‘ausência de transparência e do consequente controle social sobre tal regulamento’, conforme sustentado pela auditoria do TCU. Por outro lado, nem a lei nem o Termo de Parceria obrigam a que o parceiro privado submeta ao parceiro público, para fins de homologação, o regulamento próprio que adotará na contratação de obras e serviços, bem como compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público. Entendemos que esta é uma falha da legislação que pode e deve ser corrigida com a inserção de cláusula específica nos futuros termos de parceria.”

8.1.3 Posição do Analista

- a publicação intempestiva do regulamento impediu a sua correta publicidade e o efetivo controle social do Termo de Parceria, previsto na Lei n.º 9.790/99 (art. 11, § 3º), bem assim o controle por parte do Tribunal de Contas da União;

- mesmo que a Investe Brasil tivesse cumprido, desde a assinatura do Termo de Parceria, o regulamento de licitações, permanece a inobservância do princípio constitucional da publicidade;

- para evitar que o mesmo regulamento de uma Oscip seja examinado por cada órgão antes da celebração da parceria, sugere recomendação ao Ministério da Justiça no sentido de que a legislação seja alterada, para que exista a previsão de que o MJ analise previamente a conformidade legal do regulamento de contratação de obras e serviços da entidade interessada em obter a qualificação como Oscip. Sugere ainda ao Ministério do Planejamento que, enquanto a legislação não for alterada, providencie, além das demais verificações previstas em lei, a análise da adequação do regulamento próprio de contratação e compras mencionado pelo art. 14 da Lei n.º 9.790/99.

8.2 – Ausência de comprovação de verificação prévia de capacidade operacional

8.2.1 Comentários da Investe Brasil

“A responsabilidade pela resposta a tal achado de auditoria é do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tendo em vista que cabe ao Poder Público verificar a possível ausência de capacidade operacional da Oscip com a qual vai celebrar Termo de Parceria.”

8.2.2 Comentários do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

- o art. 27, II, do Decreto n.º 3.100/99 (“Art. 27. Na seleção e no julgamento dos projetos levar-se-ão em conta: (...) II – a capacidade técnica operacional da candidata.”) estabelece a obrigação de prévia verificação de capacidade operacional somente quando da seleção e julgamento de projetos concorrentes ao mesmo recurso público, consoante previsto no art. 23 do mesmo Decreto (“Art. 23. A escolha da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, para a celebração do Termo de Parceria, poderá ser feita por meio de publicação de edital de concursos de projetos ...”);

- os dispositivos não se aplicam ao Termo de Parceria firmado com a Investe Brasil, visto que a criação da entidade foi fomentada pelo Governo Federal com o objetivo de analisar o ambiente externo na disputa de investimentos estrangeiros;

- na data de criação da Investe Brasil, em 28/11/2000, foi firmado um Protocolo de Intenções, que foi assinado pela União, por diversos Ministros de Estado e por entes associativos de importantes segmentos do empresariado nacional, o que torna inquestionável a capacidade técnica da entidade;

- o Ministério do Planejamento exigiu da Investe Brasil, antes da assinatura do Termo de Parceria, a comprovação da regularidade de constituição, regularidade fiscal e previdenciária, bem como a certificação de sua qualificação como Oscip;

- o Termo de Parceria prevê ações que seriam desencadeadas em fases, inexistindo necessidade de que todo o quadro de funcionários já estivesse previamente preenchido. A contratação antecipada geraria, por algum tempo, funcionários ociosos.

8.2.3 Posição do Analista

- a verificação da capacidade operacional, embora não exigida expressamente em lei, é legítima e tecnicamente recomendável, e não se restringe à hipótese suscitada no Decreto n.º 3.100/99;
- o parceiro público não é obrigado a aceitar toda e qualquer proposta de parceria que receba;
- a mera descrição dos fundadores de uma entidade não é garantia de sua capacidade técnica e operacional;
- as ocorrências detectadas pela auditoria independente em relação às contratações em 2002 (fls. 579/582 – vol. 4) foram justificadas pela Investe Brasil como decorrentes do período de estruturação da equipe de trabalho, que se concluiu somente no último quadrimestre de 2002. Houve necessidade de contratação de empresa (ATKearney) para que esta ficasse responsável pela contratação de fornecedores da Investe Brasil até 31/1/2002.

8.3 – Desembolso sem comprovação de contrapartida

8.3.1 Comentários da Investe Brasil

“A Investe Brasil comprovou, por meio de relatório contendo as cópias dos extratos bancários, o aporte de R\$ 7.698.749,50 (sete milhões, seiscentos e noventa e oito mil, setecentos e quarenta e nove reais e cinquenta centavos) a título de contrapartida na parceria com a União.

Além disso, em 13/2/04, a Investe Brasil encaminhou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão cópias dos depósitos e transferências bancárias efetivadas, com a identificação nominal de seus mantenedores com vistas a que não permaneçam dúvidas na comprovação das contrapartidas. Esta comprovação adicional está à disposição do TCU (...).”

8.3.2 Comentários do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

O Ministério concluiu que a Rede Brasil de Promoção de Investimentos aportou, a título de contrapartida privada, até 31/12/2003, a quantia de R\$ 8.128.212,00, superior aos R\$ 6.000.000,00 transferidos pelo poder público.

8.3.3 Posição do Analista

O Analista acolhe as explicações.

8.4 Ausência de segregação contábil

8.4.1 Comentários da Investe Brasil

- não existe qualquer irregularidade no achado de auditoria, visto que os demonstrativos contábeis da Investe Brasil estão de acordo com as normas brasileiras de contabilidade;

- a Investe Brasil implantou, a partir de agosto de 2002, sistema de identificação por meta/objetivo/centro de custo, o qual permite a extração de balancetes distintos, demonstrando a utilização de recursos públicos e privados, separadamente e por Termo de Parceria firmado. Além disso, informa que emitiu relatório abrangendo todo o período de atuação da Investe Brasil, onde estão classificados todos os desembolsos com a indicação item a item, por parceiro, público ou privado, e por metas dos respectivos planos de trabalho e que permite a perfeita rastreabilidade dos dados solicitados (vol. 8, fls. 1326/1413);

8.4.2 Comentários do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

- *“embora inexista dispositivo legal ou contratual que obrigue a Investe Brasil a proceder à segregação contábil dos recursos públicos repassados por meio de termos de parceria, vale ressaltar que a Comissão que avaliou a prestação de contas relativa ao montante público recebido até 28/11/2002 recomendou à Investe Brasil organizar as despesas separadamente para cada Termo de Parceria firmado”;*

- entende que esta recomendação, agregada à obrigação de movimentação em conta bancária exclusiva e vinculada ao Termo de Parceria, parece suficiente para garantir a transparência e rastreabilidade dos recursos públicos repassados por meio de termos de parceria;

- entende inaplicável aos termos de parceria a IN/STN n.º 1/97.

8.4.3 Posição do Analista

- entende que a IN/STN n.º 1/97 usa conceito de convênio em sentido amplo, abrangendo o termo de parceria;

- a Investe Brasil, mesmo tendo adotado, a partir de março de 2003, classificação de despesa por centro de custo e por origem do custeio, permanece movimentando recursos das mantenedoras na conta específica da parceria, sem segregação financeira dos recursos de origem federal;

- sugere que o Tribunal assine prazo para que a Investe Brasil passe a fazer segregação contábil, bancária, orçamentária e financeira das transferências voluntárias de recursos federais que venham a ser recebidas por conta de convênios, acordos, ajustes, contratos de repasse, termos de parceria e outros congêneres, e das correspondentes contrapartidas, permitindo maior transparência e rastreabilidade da aplicação dos recursos

geridos, em atendimento à Constituição Federal no que se refere ao princípio da publicidade (art. 37, **caput**) e ao dever de prestação de contas (art. 70, e parágrafo único).

8.5 Ausência de comprovação de licitação

8.5.1 Comentários da Investe Brasil

- considera que comprovou a realização de licitação para as seguintes contratações:

?Na área de informática: Sirius Multimidia LTDA.SC.

?Na área de promoção de investimentos: A.T. Kearney LTDA.; Brasília Já Comunicação e Marketing LTDA.; Companhia de Notícias Consultoria S/C LTDA.; Digital Strategic S/C; Driver Assessoria e Treinamento LTDA.; IBMEC Educacional S.A.; Tendencias Consult. Integrada LTDA.

?Na área de eventos: Arqroma Cenografia e Eventos LTDA.; PRF Empreendimentos e Part. LTDA.

?Na área jurídica: Barbosa, Müssnich & Aragão Advogados DF.

?Na área contábil: Domingos e Pinho Contadores.

- para cada contratação foram solicitadas e avaliadas três propostas, exceto quando o valor contratado era inferior a R\$ 2.000,00 (dois mil reais) - um caso apenas -, notória especialização (2 casos), inexigibilidade para profissional do setor artístico (1 caso), ou para fins emergenciais (1 caso).

8.5.2 Comentários do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

- os administradores da IB perseguiram critérios que levassem à contratação das empresas que melhor atendiam às necessidades da instituição;

- *“da análise dos documentos apresentados conclui-se que, efetivamente, não foram observadas todas as formalidades previstas no Manual de Procedimentos para a Contratação de Obras, Serviços, Compras e Alienações da Investe Brasil, colocando em xeque os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, ambos previstos no art. 2º do Manual, do que decorreu o comprometimento, também, do princípio da impessoalidade, também de imperiosa observância, já que expressamente elencado no mesmo dispositivo.”;*

- não houve, em nenhuma das contratações, instrumento convocatório nem procedimento de contratação, assim entendido o encadeamento de etapas previamente definidas e sistematizadas, de modo a caracterizar a existência de processos;

- muitos dos contratos foram firmados antes que o manual fosse publicado;

- o achado de auditoria restringe-se à inobservância de formalidades quanto aos procedimentos de contratação de terceiros, não tendo sido apurada malversação dos recursos públicos repassados.

8.5.3 Posição do Analista

- o Analista acolhe a análise do Ministério do Planejamento, à exceção da conclusão de que o ferimento aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da impessoalidade são mera inobservância de formalidades quanto aos procedimentos de contratação;

- o Tribunal deve sugerir a alteração do regulamento de licitações, no sentido de recomendar à RBPI que altere o disposto no seu Manual de Procedimentos de Compras, art. 4º, § 2º, alínea “a”, para que, na realização de procedimento licitatório na modalidade convite, repita a licitação, convocando outros possíveis interessados, sempre que não seja obtido o número legal mínimo de três propostas habilitadas à seleção, ressalvada a aplicação dessa regra somente nas hipóteses de manifesto desinteresse dos participantes ou limitações do mercado, desde que tais circunstâncias estejam devidamente justificadas no pertinente processo;

8.6 Contratação de empresas para a realização de atividade-fim da Investe Brasil;

8.6.1 Comentários da Investe Brasil

- o objeto do Termo de Parceria é bastante amplo, demandando conhecimento especializado em diversos segmentos, desde o desenvolvimento de ferramentas de comunicação e **marketing** e técnicas de promoção, ao domínio de diversos setores da economia brasileira. Algumas delas têm demandas muito específicas ou temporárias e por isso não se justifica a contratação de pessoal permanente para a sua realização.

8.6.2 Comentários do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

- para a realização de sua atividade-fim – atração e promoção de investimentos diretos estrangeiros e nacionais para o desenvolvimento do País –, necessita a IB implementar uma variada gama de ações, tanto através de pessoal próprio como através empresas e prestadores de serviços especializados;

- trata-se de contratos para a execução de serviços especializados e não de subcontratação do objeto do Termo de Parceria.

8.6.3 Posição do Analista

O Analista acolhe as explicações.

8.7 Ausência de provisão contábil para pagamento de tributos

8.7.1 Comentários da Investe Brasil

- não havia a indicação de perdas específicas para o exercício encerrado em 31 de dezembro de 2002. Por tal motivo a medida não foi adotada para o mencionado período;

- no que se refere ao exercício de 2003, surgiu incerteza com relação à realização de um ativo e, com isso, uma melhor estimativa de medição deste montante, fato que levou à adoção do procedimento recomendado.

8.7.2 Comentários do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

- “(...) a conclusão do Grupo de Trabalho é que, não tendo havido a constatação de ‘perdas esperadas’, quer de natureza fiscal-tributária, quer de natureza creditícia, não há que se falar na constituição da provisão a que se refere a NBC T 10.19.2.2.”

8.7.3 Posição do Analista

O Analista acolhe as explicações.

8.8 Realização de auditoria em desacordo com as normas de auditoria aplicáveis no Brasil

8.7.1 Comentários da Investe Brasil

- “no período de janeiro a setembro de 2002, a Investe Brasil somente tinha firmado Termo de Parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Em 30/9/02, foi firmado um segundo Termo de Parceria, com o Ministério do Turismo, no valor de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), fato que levou à contratação de uma auditoria específica para analisar os gastos e procedimentos adotados no período de outubro a dezembro de 2002, referentes a controles do Termo de Parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Termo de Parceria com o Ministério do Turismo”;

- “com relação ao método adotado na verificação efetuada pela PriceWaterhouseCoopers, para o período de outubro a dezembro de 2002, foram utilizados padrões adequados ao tipo de auditoria ‘PPA - Procedimentos Previamente Acordados’. Neste tipo de auditoria os trabalhos seguem critérios específicos, predeterminados pelo contratante. Por isso, o resultado final somente é válido para amparar ajustes internos na metodologia empregada pela empresa contratante, não constituindo parecer para utilização em face de terceiros de forma conclusiva ou definitiva.”

- “as normas adotadas pela PriceWaterhouseCoopers são adequadas ao tipo de verificação contratada pela Investe Brasil, do tipo ‘PPA’, e foram emitidas pela Federação Internacional de Contabilidade. Além disso, os trabalhos foram realizados como determinam as regras do órgão regulamentador da profissão de auditor – Conselho Federal de Contabilidade.”

- “a Investe Brasil, ao contratar, de boa-fé, essa verificação, entendeu que poderia ser adequada para a avaliação da correta aplicação de recursos públicos, no período em que passou a ocorrer a duplicidade de controles, em função do estabelecimento do segundo Termo de Parceria”;

- “tendo em vista que a Investe Brasil tem todo interesse em que não paire qualquer dúvida sobre as auditorias realizadas e sobre as prestações de contas apresentadas, determinamos a realização de nova auditoria independente, seguindo as normas brasileiras de contabilidade, para a verificação da aplicação dos recursos públicos afetos ao Termo de Parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, cobrindo o período integral de janeiro a dezembro de 2002.”

8.7.2 Comentários do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

- o relatório referente à auditoria do tipo PPA não foi utilizado para aprovar liberações de novos recursos para a Investe Brasil;

- o parecer dos auditores, relativamente aos balanços e demonstrações financeiras dos anos de 2001 e 2002, decorreu de auditoria realizada segundo as normas aplicáveis no Brasil.

8.7.3 Posição do Analista

- o relatório de auditoria do tipo PPA, embora não tenha a abrangência, a profundidade e a observância de normas brasileiras de contabilidade, tem ao menos propósito gerencial, para fins de controle interno da Oscip. Mas nem este fim gerencial foi alcançado, pois a empresa contratada não se responsabiliza “pela suficiência desses procedimentos para atender aos propósitos para os quais o nosso relatório tenha sido solicitado ou para quaisquer outros propósitos”.

- a solicitação para que a empresa de auditoria independente fizesse novo relatório significa retrabalho e reforça o entendimento de que não houve boa e regular aplicação, e sim desperdício de dinheiro no primeiro relatório;

- como a empresa de auditoria independente foi paga com recursos públicos e privados, sem a segregação contábil já apontada anteriormente, é necessário que seja feita determinação ao MP para que apure se a RBPI

usou recursos públicos no pagamento específico deste novo relatório da empresa PriceWaterhouseCoopers, e que, em caso positivo, providencie o ressarcimento deste valor ao Erário;

- *“a legislação prevê duas prestações de contas distintas a serem feitas pela Oscip: a específica, referente apenas aos recursos públicos e privados compromissados com a execução de cada termo de parceria, e a anual, que envolve todos os recursos geridos pela Oscip, inclusive os referentes a termos de parceria”;*

- *“a única previsão expressa existente para um gasto com auditoria e prestação de contas refere-se aos dispêndios decorrentes dos serviços de auditoria independente sobre a aplicação dos recursos objeto do Termo de Parceria (e não sobre todos os recursos da Oscip)”;*

- *“não há amparo legal para que recursos públicos sejam usados em outros pagamentos não relacionados diretamente nem pela lei nem pelo TP, tais como as prestações de contas anuais de Oscip”.*

8.8 Aquisição de veículos de representação

8.8.1 Comentários da Investe Brasil

- a LDO tem por destinatário o Poder Público, e portanto não se aplica à Investe Brasil;

- o plano de trabalho, no qual consta a aquisição dos veículos, foi submetido e aprovado pelo Conselho de Administração da IB, que é composto por representantes de 10 (dez) Ministérios, além de representação de mantenedores da Organização.

8.8.2 Comentários do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

- a Investe Brasil não adquiriu veículos, mas realizou operação de arrendamento mercantil;

- as despesas com arrendamento mercantil dos veículos utilizados pelos membros da Diretoria da Investe Brasil foram pagos com recursos da contrapartida privada.

8.8.3 Posição do Analista

“Dada a comprovação de que tal aquisição está sendo paga com recursos privados, tem-se tal achado como plenamente esclarecido.”

8.9 Ausência de definição, no regulamento próprio mencionado pela Lei n.º 9.790/99, art. 14, da documentação de autorização de compras e dos pagamentos correspondentes.

8.9.1 Comentários da Investe Brasil

“A Investe Brasil entendeu procedente a recomendação do Tribunal e está providenciando a alteração sugerida no ‘Manual de Procedimentos para a Contratação de Obras, Serviços, Compras e Alienação da Investe Brasil’, com a submissão de proposta com tal objetivo à aprovação do Conselho de Administração da Investe Brasil.”

8.9.2 Comentários do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

“(…) Com efeito, o ‘Manual’ é omissivo em relação a normas procedimentais a serem observadas para as compras efetuadas pela IB com recursos públicos.”

8.9.3 Posição do Analista

“Uma vez que a recomendação dessa Equipe foi acolhida e realizada pela RBPI, tem-se tal ressalva como plenamente saneada.”

9. Concluindo, o ACE faz a seguinte proposta de encaminhamento:

“3.1 REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS

119. Audiência do Sr. Rudolf Höhn, Diretor-Presidente da Investe Brasil, sobre inobservância do prazo legal de publicação do regulamento de licitações da Rede Brasileira de Promoção de Investimentos - Investe Brasil no DOU, descumprindo o disposto na Lei n.º 9.790/99, art. 14, e no Decreto nº 3.100/99, art. 21;

120. Audiência do Sr. Rudolf Höhn, Diretor-Presidente da Investe Brasil, e do Sr. Valdelino Fragas Ferreira, Gerente Administrativo-Financeiro da Investe Brasil, para que apresentem razões de justificativas devido ao não-atendimento aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da impessoalidade verificado nas seguintes contratações:

- Conectiva Assessoria de Gestão Corporativa LTDA.

- Digital Strategic S/C

- Driver Assessoria e Treinamento Ltda.

- Ibmecc Educacional S/A

- Lumina

- Arqroma Cenografia e Eventos Ltda.

- PFR Empreendimentos e Part. Ltda.

3.2 ASSINATURA DE PRAZOS

121. Assinar prazo, com fulcro na Lei n.º 8.443/92, art. 45, e no RI/TCU, art. 251:

1) aos responsáveis pela Investe Brasil Sr. Rudolf Höhn, Diretor-Presidente, e Sr. Valdelino Fragas Ferreira, Gerente Administrativo-Financeiro, para que providenciem doravante a segregação contábil, bancária, orçamentária e financeira das transferências voluntárias de recursos federais que venham a ser recebidas por conta de convênios, acordos, ajustes, contratos de repasse, termos de parceria e outros congêneres, e das correspondentes contrapartidas, permitindo maior transparência e rastreabilidade da aplicação dos recursos geridos, em atendimento à Constituição Federal no que se refere ao princípio da publicidade (art. 37, **caput**) e ao dever de prestação de contas (art. 70, e parágrafo único);

2) à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – CGRL/MOG, para que:

a) apure se a RBPI usou recursos públicos no pagamento específico do ‘Relatório sobre a revisão dos gastos relacionados com as parcerias firmadas com o Governo Federal’, de 07/02/2003, da empresa PriceWaterhouseCoopers; em caso positivo, providenciar o ressarcimento deste valor ao Erário, com a devida atualização monetária, devido à sua insuficiência para atender aos propósitos para os quais foi solicitado ou para quaisquer outros propósitos;

b) apure se a RBPI usou recursos públicos no pagamento de serviços de auditoria independente referentes a outros serviços que não os estritamente necessários à auditoria independente da aplicação dos recursos objeto do Termo de Parceria n.º 01/2001, e à respectiva prestação de contas específica para os recursos tratados neste Termo, previstas na Lei n.º 9.790/99, art. 4º, inc. VII, alíneas ‘c’ e ‘d’, art. 10, § 2º, inc. V, e no Decreto n.º 3.100/99, arts. 12 e 19; em caso positivo, providenciar o ressarcimento deste valor ao Erário, com a devida atualização monetária, por falta de expressa previsão dos mesmos nesse termo de parceria;

c) cumpra, em seus termos de parceria, o disposto no Decreto n.º 3.100/99, art. 19, § 3º.

3.3 RECOMENDAÇÕES

122.Recomendar ao Ministério da Justiça para que, no exercício da competência disposta na Constituição Federal, art. 87, parágrafo único, inciso I, avalie a possibilidade de propor o aperfeiçoamento da Lei n.º 9.790, de 23 de março de 1999, do Decreto n.º 3.100, de 30 de junho de 1999, e da restante legislação relativa a termos de parceria, no sentido de:

1) prever que o Ministério da Justiça analisará previamente a conformidade legal do regulamento próprio de contratação de obras e serviços da entidade interessada em obter qualificação como Oscip, e de prever que a não-aprovação prévia deste regulamento impedirá a correspondente expedição de certificado de qualificação.

123.Recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP que, objetivando o atendimento ao princípio constitucional da eficiência (CF/88, art. 37, **caput**), ao avaliar propostas de formalização de termo de parceria ou de termo aditivo ao mesmo, providencie preventivamente, além das demais verificações previstas em lei:

1) estudos sobre se a aplicação do recurso público pela Oscip será mais eficaz do que se realizada diretamente pelo parceiro público;

2) análise da capacidade operacional da Oscip proponente;

3) exame sobre se as licitações necessárias à realização do objeto da parceria serão mais vantajosas se feitas diretamente pela Administração ou pela Oscip;

4) a análise da adequação do regulamento próprio de contratação e compras mencionado pelo art. 14 da Lei n.º 9.790/99, enquanto houver silêncio legal sobre esta atribuição.

124. Recomendar à Rede Brasileira de Promoção de Investimentos – Investe Brasil que altere seus normativos para que, na realização de procedimento licitatório na modalidade convite, repita a licitação, convocando outros possíveis interessados, sempre que não seja obtido o número legal mínimo de três propostas habilitadas à seleção, ressalvada a aplicação dessa regra somente nas hipóteses de manifesto desinteresse dos participantes ou limitações do mercado, desde que tais circunstâncias estejam devidamente justificadas no pertinente processo.”

10.A Diretora, por meio do parecer de fls. 218/220 – vol. principal, aprovado pelo Secretário de Controle Externo, diverge do ACE. Eis a proposta da dirigente da Secex/RJ:

“3.Relativamente às propostas de encaminhamento elencadas na conclusão da derradeira instrução, em que pesem os legítimos e bem lançados argumentos do Sr. Analista, somos, no caso concreto, pela atuação deste Tribunal mais no sentido de corrigir rumos e procedimentos do que em imputar penalidades, pelo

eventual descumprimento de alguns dispositivos que, consoante informações trazidas aos autos, não caracterizaram dano aos cofres públicos.

4. Assim sendo:

4.1 quanto ao achado 5.1 – descumprimento de prazo legal de publicação do regulamento próprio para a contratação de obras e serviços e compras (fls. 185/187), dissentimos da proposta de audiência, uma vez que achado semelhante já foi tratado como falha formal por este Tribunal, nos autos do TC-007.352/2003-0 (Acórdão 1215/2003 - Plenário – TCU).

4.2 Também dissentimos da proposta de audiência para o achado 5.5 – ausência de comprovação de licitação (fls. 195/200). De acordo com o Relatório do Grupo de Trabalho (fls. 149/176) instituído pelo Ministério do Planejamento para reexaminar as prestações de contas do Termo de Parceria MP n.º 01/2001, a partir dos achados de auditoria deste Tribunal, ‘não se aventou, e nem se apurou, malversação dos recursos públicos repassados à IB [Investe Brasil] mediante Termo de Parceria’, muito embora tenha reconhecido a ocorrência de impropriedades como a ausência de instrumento convocatório em alguns procedimentos de contratação, o que comprometeu o julgamento objetivo e impessoal. Outra observação efetuada pelo Grupo de Trabalho foi ‘a inexistência de um procedimento de contratação, assim entendido o encadeamento de etapas previamente definidas e sistematizadas, de modo a caracterizar a existência de processos, tecnicamente falando. Aliás, os documentos relativos às contratações sequer foram devidamente autuados. Como resultado, procedimentos relacionados à habilitação, impugnação de julgamento de propostas e recursos também foram inobservados.’

4.2.1. Para o achado sugerimos determinação à Rede Brasileira de Promoção de Investimentos - Investe Brasil para que:

a) estabeleça procedimentos para sistematizar a documentação referente às contratações, preservando o encadeamento das etapas relacionadas ao instrumento convocatório, à habilitação, impugnação, julgamento de propostas, eventuais recursos e adjudicação.

4.3 Outrossim, dissentimos das propostas efetuadas para a questão acerca dos pagamentos pelos pareceres da auditoria independente por não estar devidamente caracterizado o descumprimento à norma legal. Por outro lado, concordamos em que seja determinado à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – CGRL/MP que:

a) ao examinar as prestações de contas do termo de parceria com a RBPI, verifique se as despesas efetuadas com a auditoria independente estão em conformidade com o respectivo projeto de orçamento a que se refere a alínea ‘c’, do art. 19, do Decreto n.º 3.100/99, celebrando termo aditivo caso necessário; e

b) observe, em seus termos de parceria, o disposto no Decreto n.º 3.100/99, art. 19, § 3º.

5. Ante o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Marcos Vinícios Vilaça, com as seguintes propostas assim consolidadas:

5.1 determinar à Rede Brasileira de Promoção de Investimentos - Investe Brasil para que:

a) estabeleça procedimentos para sistematizar a documentação referente às contratações, preservando o encadeamento das etapas relacionadas ao instrumento convocatório, à habilitação, impugnação, julgamento de propostas, eventuais recursos e adjudicação; e

b) providencie doravante a segregação contábil, bancária, orçamentária e financeira das transferências voluntárias de recursos federais que venham a ser recebidas por conta de convênios, acordos, ajustes, contratos de repasse, termos de parceria e outros congêneres, e das correspondentes contrapartidas, permitindo maior transparência e rastreabilidade da aplicação dos recursos geridos, em atendimento à Constituição Federal no que se refere ao dever de prestação de contas (art. 70, e parágrafo único).

5.2 recomendar à Rede Brasileira de Promoção de Investimentos - Investe Brasil para que:

a) altere seus normativos para que, na realização de procedimento licitatório na modalidade convite, repita a licitação, convocando outros possíveis interessados, sempre que não seja obtido o número legal mínimo de três propostas habilitadas à seleção, ressalvada a aplicação dessa regra somente nas hipóteses de manifesto desinteresse dos participantes ou limitações do mercado, desde que tais circunstâncias estejam devidamente justificadas no pertinente processo.

5.3 determinar à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – CGRL/MP que:

a) ao examinar as prestações de contas do termo de parceria com a RBPI, verifique se as despesas efetuadas com a auditoria independente estão em conformidade com o respectivo projeto de orçamento a que se refere o § 3º, do art. 19, do Decreto n.º 3.100/99.

5.4 recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP que, objetivando o atendimento ao princípio constitucional da eficiência (CF/88, art. 37, **caput**), ao avaliar propostas de formalização de termo de parceria ou de termo aditivo ao mesmo, providencie preventivamente, além das demais verificações previstas em lei:

- a) estudos sobre se a aplicação do recurso público pela Oscip será mais eficaz do que se realizada diretamente pelo parceiro público;
- b) análise da capacidade operacional da Oscip proponente;
- c) exame sobre se as licitações necessárias à realização do objeto da parceria serão mais vantajosas se feitas diretamente pela Administração ou pela Oscip; e
- d) a análise da adequação do regulamento próprio de contratação e compras, mencionado pelo art. 14 da Lei n.º 9.790/99, aos princípios estabelecidos no inciso I do art. 4º do mesmo diploma legal.

5.5 recomendar ao Ministério da Justiça que, no exercício da competência disposta na Constituição Federal, art. 87, parágrafo único, inciso I, disponibilize na página da internet da Secretaria Nacional de Justiça modelo de regulamento para contratação e compras para orientação dos interessados em obter qualificação como Oscip.

5.6 que este Tribunal firme o entendimento de que, além da fiscalização exercida pelos órgãos de controle interno e externo, compete ao parceiro público a verificação da adequação do regulamento próprio adotado pelo parceiro privado, para procedimentos de contratação e compras com emprego de recursos públicos, a que se refere o art. 14 da Lei n.º 9.790/99, aos princípios estabelecidos no inciso I do art. 4º do mesmo diploma legal .”

É o Relatório.

VOTO

O processo em exame originou-se do TC-008.011/2003-5, que trata de auditoria acerca do Termo de Parceria n.º 1/2001, celebrado entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Rede Brasileira de Promoção de Investimentos – RBPI (Investe Brasil). A auditoria teve como objetivo examinar a aplicação dos recursos transferidos por Termo de Parceria, conhecer este instrumento jurídico e avaliar o controle relativo às disposições constantes da Lei n.º 9.790/99.

2.Como resultado dos trabalhos, a equipe de auditoria da Secex/RJ assinalou a ocorrência de possíveis irregularidades na aplicação dos recursos federais transferidos à Investe Brasil, bem como tratou de pontos que servirão de balizamento aos futuros Termos de Parceria firmados pelo governo federal.

3.A avaliação deste instrumento jurídico, com a provável fixação de entendimentos acerca dos procedimentos a serem adotados na aplicação de recursos públicos transferidos, está sendo feita no TC-008.011/2003-5, que se encontra em meu Gabinete e será trazido oportunamente à apreciação de meus pares.

4.Com o objetivo de examinar as supostas irregularidades relativas ao Termo de Parceria da Investe Brasil, determinei a criação deste apartado.

5.Em primeiro lugar, é importante mencionar a observação da Diretora da Secex/RJ, endossada pelo Secretário, de que o Tribunal deve, no presente processo, se restringir a corrigir procedimentos.

6.É pertinente a ponderação da dirigente da unidade técnica. As eventuais falhas que possam ter ocorrido não trouxeram, conforme informações extraídas dos autos, prejuízo aos cofres públicos. Além disso, a transferência de recursos mediante termo de parceria é novidade na Administração Pública. As Oscips foram introduzidas no ordenamento por meio da Lei n.º 9.790, de 1999. Até o momento, o instrumento ainda não tem uma utilização tão disseminada como os convênios. Até 2002, apenas 7 termos de parceria haviam sido firmados pelo governo federal com entidades qualificadas como Oscip (fl. 37 do TC-008.011/2003-5).

7.Assim, não vejo razão em punir o descumprimento de determinadas normas que regem a Administração Pública se a Corte ainda não se pronunciou sobre sua aplicabilidade às Oscips. A essa razão, acrescento a inexistência de dano ao erário.

8.Em relação às contratações sem comprovação de licitação, a falha se origina da ausência de uma sistemática adequada relativa a procedimentos burocráticos do que propriamente inobservância dos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e da impessoalidade. Portanto, considero suficiente, nesse caso, a realização da determinação proposta pelos dirigentes da Secex/RJ no sentido de que os procedimentos relativos à contratação sejam sistematizados e devidamente documentados.

9.No caso do descumprimento do prazo de publicação do regulamento contendo os procedimentos para a contratação de obras e serviços, previsto no art. 21 do Decreto n.º 3.100/99, a falha é de natureza formal (Acórdão n.º 1.215/2003-P, relator Ministro Guilherme Palmeira). Como o regulamento já foi publicado, não há por que fazer qualquer determinação.

10.Sob esse prisma, descarto a realização das audiências propostas pelo Analista. Se não há o objetivo de aplicar multa ou qualquer outra espécie de penalidade, não há por que chamar o responsável aos autos para apresentar explicações.

11.Afasto também as propostas relativas a orientações e recomendações de caráter geral, tais como as constantes dos itens 5.4, 5.5 e 5.6 do despacho da Diretora. Os encaminhamentos relativos a este item podem ser melhor examinados nos autos do TC-008.011/2003-5, ante a natureza das propostas.

12.Quanto às outras propostas dos dirigentes da Secex/RJ, tenho comentário apenas quanto à determinação relativa à necessidade de segregação contábil, bancária, orçamentária e financeira das transferências voluntárias de recursos federais.

13.A medida proposta pela unidade técnica tem o objetivo de aumentar a possibilidade de controle aos recursos públicos transferidos às entidades privadas. A intenção é louvável, mas vai de encontro, à primeira vista, ao espírito do instituto do termo de parceria, que tem como pressuposto a simplificação de procedimentos e a maior ênfase no controle finalístico. Além disso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão já recomendou que a Investe Brasil organize as despesas separadamente para cada termo de parceria. Por fim, a determinação proposta pela unidade técnica deve ter, se for adotada pelo Tribunal, caráter geral e, se possível, ser incluída em ato normativo do Ministério do Planejamento ou mesmo em decreto presidencial.

14.No caso da segregação bancária, não há como determinar que a Investe Brasil movimente os recursos públicos em conta corrente específica, visto que o Termo de Parceria prevê que a conta bancária deve ser exclusiva do Termo de Parceria, abrangendo os recursos públicos e os da Investe Brasil (Cláusula Terceira – Das responsabilidades e Obrigações, I, item “g”, fl. 1245, vol. 7).

15.Por essas razões, entendo que este ponto deve ser examinado no TC-008.011/2003-5. Portanto, deixo de acolher a proposta.

Com estas observações, acolho a proposta da unidade técnica e Voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões, 04 de agosto de 2004.

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1.073/2004 - TCU - Plenário

1. Processo n.º TC – 005.186/2004-6 (c/ 19 volumes)
2. Grupo I - Classe de Assunto V: Relatório de Auditoria
3. Responsável: Rudolf Höhn, Diretor-Presidente
4. Entidade: Rede Brasileira de Promoção de Investimentos – Investe Brasil
5. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/RJ

8. Advogados constituídos nos autos: Plínio Simões Barbosa – OAB/RJ n.º 37.383, Christiane Scabell Höhn Simões Barbosa – OAB/RJ n.º 61.351, Carolina Sardenberg Sussekind – OAB/RJ n.º 114.573, Álvaro Amaral de França Couto Palma de Jorge – OAB/RJ n.º 91.324, Lirismar Santos de Souza Campelo Júnior – OAB/RJ n.º 109.389, Marília Moraes Soares – OAB/DF n.º 15.512, Marcello Medeiros de Castro – OAB/DF n.º 3.953/E, Luís Sérgio Soares Mamari Filho – OAB/DF n.º 18.776

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada na Rede Brasileira de Promoção de Investimentos – RBPI (Investe Brasil).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Rede Brasileira de Promoção de Investimentos - Investe Brasil que estabeleça procedimentos para sistematizar a documentação referente às contratações, preservando o encadeamento das etapas relacionadas ao instrumento convocatório, à habilitação, impugnação, julgamento de propostas, eventuais recursos e adjudicação;

9.2. recomendar à Rede Brasileira de Promoção de Investimentos - Investe Brasil que altere seus normativos para que, na realização de procedimento licitatório na modalidade convite, repita a licitação, convocando outros possíveis interessados, sempre que não seja obtido o número legal mínimo de três propostas habilitadas à seleção, ressalvada a aplicação dessa regra somente nas hipóteses de manifesto desinteresse dos participantes ou limitações do mercado, desde que tais circunstâncias estejam devidamente justificadas no pertinente processo;

9.3. determinar à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – CGRL/MP que, ao examinar as prestações de contas do termo de parceria com a RBPI, verifique se as despesas efetuadas com a auditoria independente estão em conformidade com o respectivo projeto de orçamento a que se refere o § 3º do art. 19 do Decreto n.º 3.100/99;

9.4. arquivar o processo.

10. Ata nº 28/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça (Relator), Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO

Presidente

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA

Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO

TC-005.966/2004-7

Natureza: Levantamento de Auditoria

Entidade: Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S/A – Trensurb

Interessado: Congresso Nacional

Sumário: Fiscobras 2004. Obras de implantação do trecho Sapucaia do Sul – São Leopoldo da Linha 1 do Sistema de Trens Urbanos de Porto Alegre – RS. Irregularidades na execução dos contratos. Assunto já tratado no TC-006.665/2003-0. Falhas de natureza orçamentária. Determinações. Comunicação à Presidência e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. Apensamento.

RELATÓRIO

Este processo tem por objeto o levantamento de auditoria relativo à implantação do trecho Sapucaia do Sul – São Leopoldo da Linha 1 do Sistema de Trens Urbanos de Porto Alegre – RS. As obras são identificadas pelo Programa de Trabalho nº 15.453.1295.5752.0043 e foram incluídas no Plano Especial de Auditoria de 2004 com a finalidade de subsidiar o Congresso Nacional na elaboração da lei orçamentária de 2005, por meio do sistema Fiscobras.

2. Os Analistas de Controle Externo responsáveis pela auditoria destacam a importância das obras do ponto de vista socioeconômico (fl. 13): *“atendimento ao município de São Leopoldo, com população de 120.000 habitantes, e à Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos, com previsão de atendimento, em*

cada estação, inicialmente, de 15.000 passageiros/dia, chegando, no ano 2014, a 45.000 passageiros/dia. Esse trecho é pré-requisito para a futura expansão até o município de Novo Hamburgo, cuja população é de 220.000 habitantes, local onde se encerra, atualmente, a malha norte do empreendimento.”

3. O empreendimento foi iniciado em 1989 e até a data da auditoria o percentual realizado era de 80%. As obras civis e de entorno estão concluídas. Restava executar 6,68% dos serviços referentes aos sistemas eletromecânicos e 45,17% da bilhetagem automática. O valor estimado para conclusão é de R\$ 15.050.303,40; R\$ 3.570.340,01 para os sistemas eletromecânicos e R\$ 11.479.963,39 para a bilhetagem automática.

4. Até 2000, a dotação incluía todos os projetos de expansão da rede em um PT único, 26.783.0222.5752.0002, que, a partir de 2001, foi dividido em três: 26.783.0222.5752.0001 (trecho Sapucaia - São Leopoldo), 26.783.0222.5752.0003 (Linha 2 - Assis Brasil - Azenha) e 26.783.0222.5752.0005 (trecho São Leopoldo - Novo Hamburgo).

5. Os principais dados relativos aos contratos vinculados à obra são apresentados a seguir.

a) Contrato n.º 14.000.065/89

Objeto: Construção e implantação da 2ª etapa do trem metropolitano de Porto Alegre, a partir do município de Sapucaia até o de São Leopoldo.

Contratada: Consórcio Sultepa Toniolo Busnello

Data de assinatura: 24/7/1989

Valor inicial: NCz\$ 48.666.762,00

Situação atual: concluído

b) Contrato n.º 8.093.725/96

Objeto: Fornecimento de sistemas operacionais de abastecimento de energia, rede aérea, sinalização, telecomunicações, controle de tráfego e energia e subestações.

Contratada: ABB Ltda.

Data de assinatura: 11/6/1996

Valor inicial: R\$ 34.758.506,45

Situação atual: em andamento

c) Contrato n.º 8.061.772/97

Objeto: Fornecimento, montagem e instalação de escadas rolantes para as estações Unisinos e São Leopoldo destinadas à extensão da linha

Contratada: Elevadores Atlas S.A.

Data de assinatura: 26/6/1997

Valor atual: R\$ 1.999.090,72

Situação atual: concluído

d) Contrato n.º 8.000.821/98

Objeto: Fornecimento de 1.000t de trilhos TR 57

Contratada: Matesferro Indústria de Materiais Ferroviários Ltda.

Data de assinatura: 14/8/1998

Valor atual: R\$ 1.143.840,00

Situação atual: concluído

e) Contrato n.º 7.091.828/98

Objeto: Execução das obras de entorno da linha do trem referente ao trecho Sapucaia – São Leopoldo

Contratada: Construtora Sultepa S/A

Data de assinatura: 19/4/1999

Valor atual: R\$ 9.830.492,55

Situação atual: concluído

f) Contrato n.º 8.061.884/00

Objeto: Fornecimento do sistema de controle de arrecadação e de passageiros

Contratada: TRANS-Sistemas de Transportes S/A

Data de assinatura: 5/12/2000

Valor atual: R\$ 15.635.259,17

Situação atual: em andamento

g) Contrato n.º 03.020.866/2000

Objeto: Construção de linha de transmissão (LT) de 69kV (ramal Trensurb - Sapucaia), com extensão aproximada de 4,5km, destinando-se a abastecer de energia elétrica a subestação (SE) Trensurb Sapucaia, a partir da LT de 69kV Esteio - Cachoerinha da AES Sul Distribuidora Gaúcha de Energia S/A

Contratada: Solluz Construções Técnicas Ltda.

Data de assinatura: 18/4/2000

Valor atual: R\$ 724.973,32

Situação atual: concluído

6. São apontadas às fls. 25/29 as seguintes irregularidades na execução de contratos relacionados à obra:

- Contrato 8.093.725/96:

? Acréscimos no valor do contrato, mediante aditivos, fazendo com que o valor final exceda em 53,77% o seu valor original;

? Pagamento às empresas contratadas para implantação dos sistemas operacionais da parcela denominada custos administrativos, desde o 6º Termo Aditivo, de 20/12/1997.

- Contrato 8.061.884/00:

? Contratação de um sistema de transmissão de dados sem licitação, mediante intermediário, fora do escopo contratual original e com pagamento em moeda estrangeira;

? Suspensão/adiamento de itens contratuais para viabilizar a assinatura de aditivos, de forma a parecer que o contrato permanece com o mesmo valor, quando, na verdade, os itens foram temporariamente suspensos e poderão ser repostos posteriormente.

7. De acordo com as informações da Unidade Técnica, estas irregularidades já estão sendo tratadas no TC n.º 006.665/2003-0, relativo ao Fiscobras de 2003, em fase de exame das razões de justificativa.

8. Com relação à execução orçamentária, a equipe de auditoria anota as seguintes impropriedades:

“- Verifica-se pela execução financeira e cópias de processos de compras que recursos destinados ao trecho Sapucaia - São Leopoldo também são destinados a outras despesas, sem correspondência com a autorização contida no orçamento. Há registro em 2003 de despesas realizadas com recursos do projeto de ampliação de equipamentos de telefonia (processo n.º 1719/2003), aquisição de um conjunto de fotografia por transferência (processo n.º 1528/2003), compra de uma impressora para Cartões Smart Card (processo n.º 1529/2003) e aquisição de um terreno (processo n.º 0547/2002), perfazendo o montante total de R\$ 97.692,00. Ou seja, na prática, a verba orçamentária autorizada em 2003 (R\$ 6.400.000,00), para o trecho Sapucaia - São Leopoldo, foi utilizada para o pagamento de despesas não relacionadas diretamente à implantação do trecho, em descumprimento à Lei Orçamentária. Mesmo considerando-se os baixos valores das compras, deveria ter sido proposta e utilizada outra rubrica para os devidos pagamentos, tendo em vista as distorções da execução em relação à programação de despesas;

- o PT 15.453.1295.5752.0043 contempla, em sua nomenclatura, a exemplo de rubricas em anos anteriores, a execução física no trecho Sapucaia - São Leopoldo. Observa-se, entretanto, que nem todas as despesas liquidadas e pagas são inerentes ao trecho específico. O contrato n.º 8.061.884/00, assinado em 2000, por exemplo, tem por objeto a implantação do sistema de controle de arrecadação e de passageiros em toda a linha 1 do Trensurb. O que ocorre, de fato, segundo explicações de dirigentes da empresa, é que, por ocasião da assinatura do contrato em 2000, existiam recursos autorizados apenas em um programa de trabalho genérico (PT 26.783.0222.5752.0002- Expansão do Sistema de Trens Urbanos na Região Metropolitana), não existindo rubricas específicas por trechos ou linhas. A partir de 2001, com a criação de 3 (três) novos programas de trabalho no Orçamento por subprojeto (execução em determinado trecho ou linha), passou-se a prever os recursos destinados ao cumprimento do contrato na rubrica que contempla o trecho específico. Se, por um lado, o contrato foi autorizado a partir de uma verba genérica que existia no orçamento em 2000, por outro lado, quando da alteração das rubricas em 2001, tal situação não poderia perdurar. As verbas aprovadas em dotações específicas por trechos de linha não podem ser utilizadas, mesmo que por obrigação contratual, em toda a linha. A própria unidade, por diversas vezes, alegou falta de recursos para cumprimento dos contratos. O contrato principal n.º 8.093.725/96, que previa a execução no trecho Sapucaia - São Leopoldo, inclusive, sofreu sucessivos aditamentos devido à alegada falta de recursos, encontrando-se, em 2004, em pleno vigor. Há que se corrigir tal situação que, no mínimo, provoca distorções em todas as etapas orçamentárias, dificultando, inclusive, a própria avaliação do programa de trabalho.”

9. A equipe de auditoria conclui que “as disfunções constatadas na programação e na execução das despesas dos contratos de sistemas eletromecânicos e bilhetagem, em 2004, constituem-se em impropriedades que podem ser sanadas. Deve ser criada, para tanto, uma outra rubrica orçamentária que autorize recursos

para a execução de despesas que beneficiam toda a linha, como as decorrentes do contrato n.º 8.061.884/00 do sistema de bilhetagem e as referentes às compras do ativo imobilizado. Cabe à unidade, em conjunto com a sua unidade setorial de orçamento, estudar e submeter sua proposta orçamentária em conformidade com a previsão dos gastos em cada rubrica, evitando, desta forma, o descompasso entre previsão e execução, com a indevida utilização de dotações destinadas a cumprimento de contrato no trecho específico para o pagamento de despesas não diretamente relacionadas”.

10. A proposta de encaminhamento, aprovada pelos dirigentes da Secex/RS, é a seguinte:

- determinar à Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S/A, com base no art. 43, I, da Lei n.º 8.443/92, que, por ocasião da proposta orçamentária, observe o princípio da programação de despesas e a classificação funcional contida no Manual Técnico de Orçamento (MTO-02), expedido pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de modo a atribuir nomenclatura e codificação adequadas aos seus programas de trabalho, de acordo com a efetiva execução de despesas;

- determinar à Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S/A, com base no art. 43, I, da Lei n.º 8.443/92, que se abstenha de executar despesas não relacionadas com a finalidade precípua da rubrica orçamentária, evitando, desta forma, o descompasso entre previsão e execução, com a indevida utilização de recursos destinados ao trecho específico em outros fins não diretamente relacionados;

- apensar este processo ao TC-006.665/2003-0.

É o relatório.

VOTO

O Programa de Trabalho analisado no presente processo refere-se às obras de implantação do trecho Sapucaia do Sul – São Leopoldo, da Trensurb. A Unidade Técnica aponta algumas irregularidades que já estão sendo tratadas no TC-006.665/2003-0, de minha relatoria, relativo ao Fiscobras 2003. O feito encontra-se na Secex/RS para a realização das audiências dos responsáveis e exame das respectivas razões de justificativa.

2.Apropriada, portanto, a proposta de apensamento deste processo ao TC-006.665/2003-0.

3.Também estou de acordo com a proposta referente às falhas de natureza orçamentária. As impropriedades não possuem gravidade, e por essa razão considero suficiente a determinação para a adoção de medidas corretivas.

Ante o exposto, acolho o parecer da unidade técnica e Voto por que esta Corte adote o Acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões, 04 de agosto de 2004.

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1.074/2004 - TCU - Plenário

1. Processo n.º TC-005.966/2004-7
2. Grupo I – Classe de Assunto: V - Levantamento de Auditoria
3. Entidade: Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S/A – Trensurb
4. Interessado: Congresso Nacional
5. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/RS
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria nas obras de implantação do trecho Sapucaia do Sul – São Leopoldo, da Trensurb.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S/A, com base no art. 43, I, da Lei n.º 8.443/92, que:

9.1.1. por ocasião da proposta orçamentária, observe o princípio da programação de despesas e a classificação funcional contida no Manual Técnico de Orçamento (MTO-02), expedido pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de modo a atribuir nomenclatura e codificação adequadas aos seus programas de trabalho;

9.1.2. se abstenha de executar despesas não relacionadas com a finalidade precípua da rubrica orçamentária, evitando, desta forma, o descompasso entre previsão e execução, com a indevida utilização de recursos destinados ao trecho específico em outros fins não diretamente relacionados;

9.2. dar ciência deste Acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Presidência e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

9.3. apensar este processo ao TC-006.665/2003-0.

10. Ata nº 28/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça (Relator), Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO

Presidente

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA

Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 005.937/2004-5

Natureza: Relatório de Levantamento Auditoria.

Órgão: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT).

Interessado: Congresso Nacional.

Sumário: Fiscobras/2004. Levantamento de Auditoria. Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT). Serviços de manutenção terceirizada de rodovias no Estado do Mato Grosso do Sul. Ciência ao Congresso Nacional. Arquivamento.

RELATÓRIO

Trata-se do Relatório de Levantamento de Auditoria realizado pela Secex/MS, no período de 23/06 a 21/07/2004, objetivando verificar a execução das obras referentes ao Programa de Trabalho 26.782.0234.4399.0054 – “Serviços de manutenção terceirizada de rodovias no Estado do Mato Grosso do Sul”.

2.O contrato de restauração e manutenção de rodovias firmado entre o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT) e o Consórcio Sercel/Finacial (Contrato TT-178/2003-00) compõe-se de quatro fases:

a) Fase I – recuperação inicial da rodovia. Realizada no primeiro ano do contrato, incluindo serviços de tapa-buracos, remendos profundos, correção de dispositivos de drenagem, roçada das margens da rodovia e adequação da sinalização vertical;

b) Fase II – elaboração do Projeto Executivo. Realizada concomitantemente com a recuperação inicial;

c) Fase III – execução das obras de restauração. Realizada em até quatro semestres a partir do início do contrato, englobando serviços como fresagem, reperfilagem, recapeamento e até reconstrução total de camadas do pavimento, sinalização horizontal, alargamento/reforço de pontes, intervenções para recuperação ambiental, implantação de bases de balanças móveis e aquisição de balança de pesagem.

d) Fase IV – manutenção e operação, após a entrega do trecho recuperado. Estes serviços deverão ser executados no período do 4º ao 10º semestre, com realização das operações de rotina de conservação da rodovia e operação das balanças para controle de carga.

3.A equipe de auditoria constatou que a obra se encontra nas fases I e II, sendo executados serviços de elaboração do projeto executivo e recuperação inicial (roçada, tapa-buracos, remendos profundos, recuperação de dispositivos de drenagem e sinalização vertical).

4.O Relatório de Auditoria, às fls. 78/92, registra que nas fiscalizações realizadas em 2001, 2002 e 2003 não foram constatadas irregularidades graves (fl.84). No entanto, nos trabalhos realizados presente levantamento de auditoria, foi constatada grave irregularidade concernente ao aspecto ambiental, com ausência de documentos indispensáveis para a obra. A equipe detectou a inexistência de licenciamento ambiental (Licença de Instalação e Operação) para a obra, embora existam as licenças ambientais para operação de pedreiras e usinas de asfalto.

5.A Unidade Técnica esclarece que o DNIT, em cumprimento ao Acórdão 1846/2003-Plenário, que no seu item 9.1.1.3 exigia que o órgão, nas obras rodoviárias executadas com recursos federais sob sua responsabilidade direta, atendessem de forma rigorosa às exigências legais de licenciamento ambiental, solicitou ao IBAMA, por intermédio do Ofício 004/2004/CGMA/DPP/DNIT, de 19.01.2004, licença de instalação coletiva para as obras referentes ao Programa de restauração e descentralização de rodovias federais (Processo Administrativo IBAMA 201000.000.403/04-44), entre as quais inclui-se a obra do contrato em exame.

6.Nesse contexto, a despeito do teor do Acórdão 516/2003, que dispõe que a inexistência da licença prévia e o início de obras sem a devida licença de instalação sejam classificadas no Fiscobras como irregularidades graves, ensejando oitiva dos responsáveis, a equipe técnica entende desnecessária a realização de audiências ou novas determinações ao DNIT, por já estar este tomando as providências adequadas para saná-la, cabendo, entretanto, determinação à 19ª UNIT para que envie a este Tribunal cópia da Licença de Instalação e Operação do empreendimento tão logo esta seja concedida pelo IBAMA.

7. Assim, a Unidade Técnica propõe determinação à 19ª Unidade de Infra-estrutura Terrestre do DNIT que, por ocasião do licenciamento ambiental das obras vinculadas ao contrato TT-178/2003-00, envie a este Tribunal cópia da Licença para Instalação e Operação fornecida pelo IBAMA e que seja promovido o arquivamento do presente processo.

É o relatório.

VOTO

Trata-se do Relatório do Levantamento de Auditoria realizado pela Secex/MS, no período de 23/06 a 21/07/2004, objetivando verificar a execução das obras referentes ao Programa de Trabalho 26.782.0234.4399.0054 – “Serviços de manutenção terceirizada de rodovias no Estado do Mato Grosso do Sul”, em cumprimento ao Acórdão 1.948/2003 – Plenário. A obra não consta do quadro VIII da Lei 10.837 (Lei Orçamentária Anual – LOA 2004), de 16/01/2004, que lista as obras com irregularidades graves.

2.A importância da obra advém do fato de a BR-163 ser a única rodovia que liga o norte do Estado à capital e ser também o principal corredor de exportação de grãos das Regiões Norte e Centro-Oeste do Brasil. A densidade aproximada de tráfego é de 5.000 veículos por dia, 70% deles veículos de carga, predominantemente carretas, que trafegam com excesso de peso devido à ausência de balanças. A ampliação das áreas cultivadas em todas as regiões servidas pela rodovia tem provocado o aumento expressivo do tráfego e para a progressiva deterioração do pavimento. A conservação da rodovia, além de diminuir o custo do escoamento da safra, contribuirá para a diminuição do crescente número de acidentes fatais com vítimas.

3.Como bem destacado pela Unidade Técnica, a execução de obras rodoviárias federais sem o devido e prévio licenciamento ambiental, sob o argumento das dificuldades operacionais para sua obtenção, era fato rotineiro até passado recente, gerando crescente preocupação deste Tribunal com a gestão ambiental nas obras sob responsabilidade do DNIT. Pronunciando-se sobre o Relatório de Auditoria do TC 004.395/2003-3, na Sessão Plenária de 03/12/2003, este Tribunal prolatou o Acórdão 1846/2003-Plenário, em cujo item 9.1.1.3 foi determinado ao DNIT que, nas obras rodoviárias executadas com recursos federais sob sua responsabilidade

direta, atendesse de forma rigorosa às exigências legais de licenciamento ambiental prévio, de instalação e de operação.

4. Em 14/05/2003, por meio do Acórdão 516/2003, o Tribunal determinou que a contratação de obras com base em projeto básico elaborado sem a existência da licença prévia e o início de obras sem a devida licença de instalação fossem classificados no Fiscobras como irregularidades graves, ensejando a oitiva dos responsáveis (itens 8.1 da Decisão 97/2002 e 9.2.1 do Acórdão 171/2003).

5. Assim, em consonância com o exame da Secex/MS, entendo que, embora tenha sido identificada irregularidade grave na execução da obra sob análise, quanto ao licenciamento ambiental, a adoção de medida corretiva por parte do DNIT indica desnecessidade de oitiva dos responsáveis, cabendo, entretanto, determinação à 19ª UNIT para que envie a este Tribunal cópia dos documentos emitidos pelo IBAMA, de forma a demonstrar o fiel cumprimento do determinado no Acórdão 516/2003.

Ante o exposto, acompanho a proposta apresentada pela Unidade Técnica, com os ajustes que entendo pertinentes, e Voto no sentido de que este Plenário adote o Acórdão que ora lhe submeto.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2004.

ADYLSO MOTA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1.075/2004 - TCU - Plenário

1. Processo TC 005.937/2004-5

2. Grupo: I, Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento de Auditoria

3. Interessado: Congresso Nacional

4. Órgão: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT)

5. Relator: Ministro Adylson Motta

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secex/MS

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria realizado pela realizado pela Secex/MS, no período de 23/06 a 21/07/2004, objetivando verificar a execução das obras referentes ao Programa de Trabalho 26.782.0234.4399.0054 – “Serviços de manutenção terceirizada de rodovias no Estado do Mato Grosso do Sul”, em cumprimento ao Acórdão 1.948/2003 – Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 – determinar à 19ª Unidade de Infra-Estrutura Terrestre do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes que, por ocasião da obtenção do licenciamento ambiental das obras vinculadas ao contrato TT-178/2003-00, envie a este Tribunal cópia da Licença para Instalação e Operação fornecida pelo IBAMA.

9.2 – dar ciência desta deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-lhe que a obra referente ao Programa de Trabalho 26.782.0234.4399.0054, relativo a serviços de manutenção terceirizada de rodovias no Estado do Mato Grosso do Sul, não consta do Anexo VIII da Lei 10.837 (Lei Orçamentária Anual – LOA 2004), de 16/01/2004, e que não existem óbices à liberação dos recursos para prosseguimento das obras;

9.3 – arquivar o presente processo.

10. Ata nº 28/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Adylson Motta (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO

Presidente

ADYLSO MOTA

Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 006.809/2004-0 (com 3 volumes)

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras/2004)

Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT

Interessado: Congresso Nacional

Advogado constituído nos autos: não consta

Sumário: Levantamento de auditoria. Fiscobras/2004. Inocorrência de irregularidades que ensejem paralisação das obras. Determinações para sanar outras irregularidades. Remessa de cópia à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. Encerramento.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Levantamento de Auditoria realizada nas obras relativas ao Programa de Trabalho 26.782.0230.10CK.0002 – Adequação de Trechos Rodoviários no Estado do Espírito Santo, para prestar informações ao Congresso Nacional de modo a subsidiar os trabalhos da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

2.Inicialmente, a equipe de auditoria da Secex/ES registrou a importância sócio-econômica, no âmbito do referido programa de trabalho, da duplicação do Contorno de Vitória (BR 101/ES, trechos: km 288,1 a km 294,3 e km 268,8 a km 289,4) pelo fato da atual pista não mais atender com segurança ao fluxo diário do principal corredor Sudeste-Nordeste no Estado do ES. No que se refere a Travessia de São Mateus, informa que, como a BR-101 é o elo de ligação entre as regiões Norte e Sul do Estado, a obra vai adequar o fluxo desta rodovia com o tráfego que dá acesso as regiões turísticas do estado.

3.Registrou ainda a referida equipe a existência de dois Projetos Básicos, a seguir discriminados:

3.1 **Projeto Básico nº 1** – Data Elaboração: 01/10/2000; Custo da obra: R\$ 15.229.512,95; Data Base: 01/10/2000; Objeto: Execução de obras de melhoramentos com duplicação de pista e execução de obras de artes especiais, no Contorno de Vitória (BR-101/ES, km 288,1 a km 294,3).

Observações:

1) A obra possui licença ambiental prévia e o processo de concessão da licença de instalação encontra-se em tramitação no órgão ambiental estadual.

2) Em análise no DNIT para fins de aprovação, encontra-se o Projeto Executivo da referida obra o qual ajusta o custo para R\$ 16.845.077,37 (Data base: dez/1999).

3.2 **Projeto Básico nº 2** – Data Elaboração: 01/10/2002; Custo da obra: R\$ 8.142.515,95; Data Base: 01/06/2002; Objeto: Construção da Travessia Urbana de São Mateus BR 101/ES; segmento km 64,2 a km 67,6 e km 60,95, extensão 3,4 km.

Observações:

O valor será revisto, uma vez que, em dezembro/2003, o SICRO II sofreu modificações que implicam na necessidade de recalcular os quantitativos.

4.Na data da vistoria (25/06/2004) foi constatada a realização de 28% do total das obras que se encontravam paralisadas desde 13/01/2003, em razão da edição da Portaria do Ministério dos Transportes nº 05/2003, que foi revogada pela Portaria nº 351, de 16/06/2004.

5.Até o momento, a execução das obras estava assim composta: 1) Contorno de Vitória: 54,61% de terraplenagem, 31,37% de pavimentação, 33,98% de drenagem, 0,01% de sinalização e de obras complementares e 0,00% demais subitens.

6.A data de conclusão está prevista para 03/05/2005 e o valor estimado é de R\$ 17.000.000,00, com a execução financeira/orçamentária desde 2000 assim demonstrada:

Origem	Ano	Valor Orçado	Valor Liquidado	Créditos Autorizados	Moeda
União	2004	6.000.000,00	0,00	6.000.000,00	Real
União	2002	13.800.000,00	6.156.478,22	6.330.000,00	Real
União	2001	13.500.000,00	0,00	13.500.000,00	Real
União	2000	1.500.000,00	0,00	1.500.000,00	Real

Observações:

1) O valor original do contrato (R\$ 15.173.424,32), subtraído dos valores liquidados a preços iniciais (R\$ 4.268.478,69), atinge a importância de R\$ 10.904.945,63, entretanto, com a revisão do projeto e os reajustes, o DNIT estima em R\$ 17.000.000,00 o valor para conclusão.

2) No orçamento de 2003, o PT 26.782.0230.5725.0020 contemplava os recursos da obra.

7.A seguir transcreve-se as constatações da equipe técnica da Secex/ES quanto aos dados cadastrais da obra. Dos editais principais, tem-se:

7.1 **Edital nº 554/2000** para Elaboração de Projeto Executivo para duplicação do Contorno de Vitória BR 101/ES; segmento km 268,8 a km 289,4. UASG: 273074; Modalidade de Licitação: TOMADA DE PREÇOS; Data da Publicação: 08/11/2000; Tipo de Licitação: Técnica e preço; Data da Abertura da Documentação: 14/12/2000; Valor Estimado: R\$ 534.393,0400; Data da Adjudicação: 21/02/2001; Quantidade de Propostas Classificadas: 1.

7.2 Dos contratos principais, tem-se:

7.2.1 **Contrato nº 17015/2000** para execução de obras de melhoramentos com duplicação da pista e obras de arte especiais do Contorno de Vitória na BR 101, extensão de 6,2 km; Data da Assinatura: 27/12/2000; Mod. Licitação: CONCORRÊNCIA; SIASG: 273087-15-2000; CNPJ Contratada: 27.183.425/0001-30; Razão Social: CONTEK ENGENHARIA S/A; Vigência Atual: 24/01/2001 a 15/10/2003; Valor atual: R\$ 15.173.424,32; Data-Base Atual: 31/10/2000; Volume do Serviço Atual: 17,0000 km; Custo Unitário Atual: 892.554,37 R\$/km; Nº/Data Aditivo Atual: 3º 06/02/2003; Situação do Contrato: **Suspense. Observações:** O Volume de Serviço foi calculado com base nas obras de duplicação dos lados da pista central, das pistas laterais e de outros segmentos específicos.

7.2.2 **Contrato nº 17013/2001-00** para execução de obras de implantação de ruas laterais na travessia urbana de Linhares/ES, na BR 101, segmento km 143,7 – km 145,7.; Data da Assinatura: 31/12/2001; Mod. Licitação: CONCORRÊNCIA; SIASG: 273087-13-2001; CNPJ Contratada: 22.711.717/0001-84; Razão Social: TRATENGE LTDA; Vigência Atual: 04/01/2002 a 05/02/2003; Valor Atual: R\$ 3.635.482,56; Data-Base Atual: 31/08/2001; Volume do Serviço Atual: 4,0000 km; Custo Unitário Atual: 908.870,64 R\$/km; Nº/Data Aditivo Atual: 4º 12/02/2003; Situação do Contrato: **Suspense. Observações:** Este contrato não pertenceu ao PT 26.782.0230.10CK.0002 em 2004, portanto não foi fiscalizado por esta Auditoria.

7.3 Dos contratos secundários, tem-se:

7.3.1 **Contrato nº 17009/2001** para elaboração de projetos, serviços de supervisão, coordenação e controle das obras de duplicação do Contorno de Vitória/ES – BR 101, segmento km 288,1 – km 294,3; CNPJ Contratada: 42.161.372/0001-40; Razão Social: ECR – Sociedade Civil de Engenharia e Consultoria; Vigência atual: 13/11/2001 a 26/08/2003; SIASG: 273087-9-2001; Data-Base: 31/12/2000; Valor Atual: R\$ 824.683,13; Situação Atual: Suspense.

7.4 Por fim, as principais irregularidades apontadas pela Equipe Técnica nesta fiscalização foram:

7.4.1 IRREGULARIDADE nº 1: O Projeto Executivo das obras a serem licitadas foi aprovado com preços unitários superiores ao SICRO II/Base: junho/2002.

Esclarecimentos Adicionais: Tendo em vista que a concorrência não foi iniciada, somos por determinar a adequação do orçamento aos valores previstos no Sistema de Custos Rodoviários do DNIT, justificando, no processo licitatório, os critérios adotados nos itens que não se enquadrarem nesta situação.

7.4.2 IRREGULARIDADE nº 2: Existe divergência entre o DNIT e a empresa supervisora das obras na quantidade acumulada (km) dos serviços de pavimentação e de terraplenagem, conforme os registros de avanço físico da 22ª medição, constantes das fls. 231 e 251 do processo 50617000125/02-30.

Esclarecimentos Adicionais: Não identificamos a ocorrência de prejuízos decorrentes desse fato, mas, diante da discrepância de dados, cabe propor determinação à entidade no sentido de fazer a compatibilização dos registros.

7.4.3 IRREGULARIDADE Nº 3: Detectamos diferenças em serviços medidos pela supervisora, comparados aos faturados pelo DNIT, a saber:

Medição	Item	Quantidade ECR	Quantidade DNIT
14ª	Transp. de M.. Betuminoso /CM/30/RR-1C	16,110 t	17,110 t
21ª	C.B.U.Q. faixa. C	1.326,581 t	1.329,181 t
22ª	Comp.aterros a 95% do Proctor Normal	9.521,2 m3	9.521,0 m3

Esclarecimentos Adicionais: Consideramos que o DNIT deve fazer a conciliação, para fins de obtenção do ressarcimento a quem de direito, das diferenças de medições detectadas, bem como ser orientado para que observe os quantitativos medidos por empresas supervisoras quando da inclusão deles em sistemas de acompanhamento contratual.

7.4.4 IRREGULARIDADE Nº 4: O Edital nº 554/2000 tem como objeto a elaboração de projeto executivo para a duplicação do contorno de Vitória – BR 101/ES; segmento km 268,8 a km 289,4. Todavia, já existe um contrato de duplicação que abrange o segmento km 288,1 a km 294,3 desta mesma rodovia (Contrato PD-170015/00), ou seja, 1,3 km de obras estão indevidamente sendo projetadas de forma concomitante (km 288,1 a km 289,4).

Esclarecimentos Adicionais: Consideramos que ainda não ocorreu prejuízo ao Erário, tendo em vista que sequer foi assinado o contrato para a elaboração do projeto executivo. Desse modo, avaliamos que a ocorrência pode ser saneada com determinação à 17ª UNIT.

8.Em conclusão, a equipe de auditoria não encontrou irregularidades que justificassem a paralisação das obras, nem realização de audiência ou citação. Avaliou que os fatos apontados no relatório podem ser sanados mediante as determinações cabíveis a seguir relacionadas, tendo sido endossada pelo Sr. Diretor e pelo Sr. Secretário da Secex/ES:

“Determinação a Órgão/Entidade: 17ª Unidade de Infra-estrutura Terrestre: adoção das seguintes providências:

a) Adequar o objeto adjudicado por meio do Edital 557/2000, suprimindo o segmento km 288,1 a km 289,4, tendo em vista que a duplicação do mesmo já está contratada por meio do PD-170015/00;

b) Adotar como parâmetros de aferição de preços, na licitação para a construção da Travessia de São Mateus, aqueles constantes da tabela SICRO II, devendo constar no processo, face ao princípio da motivação dos atos administrativos, as devidas justificativas para os preços superiores ao da referida tabela;

c) Compatibilizar os registros de andamento físico da obra com os da empresa supervisora do Contrato PD-170015/00;

d) Fazer a conciliação das seguintes diferenças de medições detectadas, efetuando o ressarcimento cabível:

Medição	Item	Quantidade ECR	Quantidade DNIT
14ª	Transp. de M.. Betuminoso /CM/30/RR-1C	16,110 t	17,110 t
21ª	C.B.U.Q. faixa. C	1.326,581 t	1.329,181 t
22ª	Comp.aterros a 95% do Proctor Normal	9.521,2 m3	9.521,0 m3

e) Conferir os quantitativos medidos por empresas supervisoras quando da inclusão deles em sistemas de acompanhamento contratual.”

9.Por fim, importa ressaltar que, em decorrência da determinação do item -a- da proposta de encaminhamento, espera-se uma redução de R\$ 17.160,00 no valor do contrato a ser assinado em decorrência do Edital nº 554/2000, tendo por base a estimativa de custos constante do Anexo IV do referido certame.

É o Relatório.

VOTO

Conforme relatado, apesar de terem sido apuradas irregularidades neste levantamento de auditoria, nenhuma justificava a paralisação das obras, tampouco realização de audiência ou citação. Coaduno, portanto, com o entendimento de que os fatos apontados no relatório podem ser sanados pela implementação das determinações propostas pela Unidade Técnica.

De se ressaltar que as obras se encontravam paralisadas em razão da edição da Portaria do Ministério dos Transportes nº 05/2003, que foi revogada pela Portaria nº 351, de 16/06/2004, desobstruindo, portanto, a liberação de recursos para a continuação da execução da obra.

Assim, acrescentando determinação de encaminhamento de cópia da deliberação à Comissão Mista de Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, acolho as propostas uniformes constantes nos autos e VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2004.

ADYLSO MOTA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1.076/2004 - TCU - Plenário

1. Processo TC 006.809/2004-0 (com 3 volumes)
2. Grupo I, Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras/2004)
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT
5. Relator: Ministro Adylson Motta
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/ES
8. Advogado constituído nos autos: não consta

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria realizada nas obras relativas ao Programa de Trabalho 26.782.0230.10CK.0002 – Adequação de Trechos Rodoviários no Estado do Espírito Santo, para prestar informações ao Congresso Nacional de modo a subsidiar os trabalhos da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à 17ª Unidade de Infra-estrutura Terrestre do DNIT a adoção das seguintes providências:

9.1.1. adequar o objeto adjudicado por meio do Edital 557/2000, suprimindo o segmento km 288,1 a km 289,4, tendo em vista que a duplicação do mesmo já está contratada por meio do PD-170015/00;

9.1.2. adotar como parâmetros de aferição de preços, na licitação para a construção da Travessia de São Mateus, aqueles constantes da tabela SICRO II, devendo constar no processo, face ao princípio da motivação dos atos administrativos, as devidas justificativas para os preços superiores ao da referida tabela;

9.1.3. compatibilizar os registros de andamento físico da obra com os da empresa supervisora do Contrato PD-170015/00;

9.1.4. Fazer a conciliação das seguintes diferenças de medições detectadas, efetuando o ressarcimento cabível:

Medição	Item	Quantidade ECR	Quantidade DNIT
14ª	Transp. de M.. Betuminoso /CM/30/RR-1C	16,110 t	17,110 t
21ª	C.B.U.Q. faixa. C	1.326,581 t	1.329,181 t
22ª	Comp.aterros a 95% do Proctor Normal	9.521,2 m3	9.521,0 m3

9.1.5. Conferir os quantitativos medidos por empresas supervisoras quando da inclusão deles em sistemas de acompanhamento contratual.

9.2. encaminhar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, informando que, por ocasião da auditoria realizada por este Tribunal, no 1º semestre de 2004, no Programa 26.782.0230.10CK.0002 – Adequação de Trechos Rodoviários no Estado do Espírito Santo, não foram constatadas irregularidades que ensejem a paralisação das obras; e

9.3. encerrar o presente processo.

10. Ata nº 28/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Adylson Motta (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO

Presidente

ADYLSO MOTA

Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 007.665/2004-2

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2004)

Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – Dnit

Interessado: Congresso Nacional

Advogado constituído nos autos: não consta

Sumário: Fiscobras 2004. Construção de trechos rodoviários na BR-319 no Estado do Amazonas – divisa RO/AM a Manaus. Programa de Trabalho nº 26782023612480101. Obra relacionada no Anexo VIII da Lei nº 10.837/2004 (LOA 2004) em virtude de irregularidades graves apontadas no TC 009.429/2003-6 – Fiscobras 2003. Ausência de indícios de irregularidade em 2004. Comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. Apensamento.

RELATÓRIO

Trata-se de Levantamento de Auditoria, realizado no período de 02 a 30/06/2004, nas obras de construção de trechos rodoviários na BR-319, no Estado do Amazonas (divisa RO/AM – Manaus), relativas ao Programa de Trabalho 26782023612480101, em cumprimento ao Plano Especial de Auditoria de Obras 2004 (Acórdão nº 1.948/2003-TCU-Plenário, TC 011.222/2003-1), Fiscobras 2004, com o objetivo de subsidiar os trabalhos da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

No âmbito do Fiscobras, o PT foi fiscalizado no ano de 2003 (TC 009.429/2003-6), tendo sido incluído no Quadro VIII da Lei nº 10.837/2004 (LOA/2004) em virtude da falta de projeto executivo para a execução das obras dos trechos compreendidos entre os quilômetros 500 e 877 da Rodovia BR-319/AM, relativos aos seguintes contratos:

Segmento	Contrato	Contratada	Valor do contrato
Km 500,0 – km 563,1	PD/01/16/2001-00	Bom Tempo	27.724.062,00
Km 563,1 – km 655,7	PD/01/05/2000-00	Comagi	24.875.954,55
Km 678,6 – km 723,6	PD/01/15/2001-00	Comagi	17.590.355,36
Km 723,6 – km 768,6	PD/01/14/2001-00	Construtora Castilho	20.333.634,46
Km 768,6 – km 818,6	PD/01/20/2001-00	A.A. Construções	18.537.096,99
Km 818,6 – km 877,4	PD/01/10/2000-00	S.A.B.	24.832.516,72

O TC 009.429/2003-6 (Fiscobras 2003) foi apensado ao TC 005.890/2001-2 (Fiscobras 2001), relativo ao PT 26.782.0236.5709.0015, destinado à construção dos mesmos trechos rodoviários na BR-319, no qual também se recomendou a paralisação das obras.

Como consta do relatório, a “*rodovia BR-319 é de grande importância para o escoamento da produção do Distrito Industrial da Zona Franca de Manaus, pois permite a ligação da capital do estado do Amazonas com o estado de Rondônia e os demais estados do Brasil. A melhoria e pavimentação dessa rodovia irá proporcionar maiores condições para a expansão das exportações de matérias-primas e produtos industrializados do Amazonas, principalmente, os eletroeletrônicos produzidos na Zona Franca de Manaus, aumentando o nível de emprego e renda, e, conseqüentemente, as condições de vida da população. Proporcionará, também o desenvolvimento de projetos agropecuários ao longo da rodovia – que criarão maiores condições para fixação do homem no campo – bem como, um incremento na indústria turística dos estados do Amazonas e Rondônia, outra atividade geradora de emprego e renda*”.

Quanto à obra, cumpre mencionar a execução física de 7% do previsto (terraplenagem – 18%; pavimentação – 7%; drenagem e obras de arte corrente – 20%; sinalização – 2%) e os seguintes valores orçados desde sua primeira dotação (em 01/05/2000):

Origem	Ano	Valor Orçado	Valor Liquidado	Créditos Autorizados
União	2004	0,00	0,00	0,00
União	2003	28.992.000,00	434.543,99	28.992.000,00
União	2002	24.480.000,00	19.139.387,42	24.480.000,00
União	2001	34.670.000,00	14.321.777,27	32.800.000,00
União	2000	20.025.000,00	0,00	17.215.000,00

Obs.: O valor liquidado no ano de 2003, período em que as obras estiveram paralisadas, refere-se às faturas de medições efetuadas no ano de 2002 e que só foram pagas no ano seguinte.

Para a conclusão das obras, a Equipe de Auditoria estimou a necessidade de R\$216.459.405,97, correspondentes aos valores contratados (construtoras, supervisoras e projetos executivos) mais os reajustamentos dos termos aditivos menos o que já foi liquidado até a presente data.

Nestes autos foram apontadas duas irregularidades, que recomendam o não prosseguimento das obras:

“IRREGULARIDADE Nº 1

Classificação: GRAVE

Tipo: Demais irregularidades graves no processo licitatório.

Área de Ocorrência: CONTRATO

Nº Contrato: PD/01/16/2001-00

Descrição/Fundamentação: O projeto básico elaborado pelo extinto DNER é impreciso e desatualizado, o que por si só já compromete a execução das obras e serviços. De acordo com o art. 7º, § 1º, da Lei nº 8.666/93, o projeto executivo deverá ser elaborado, após a conclusão e aprovação pela autoridade competente do projeto básico, exceto para a execução das obras e serviços, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente. No presente contrato, as obras estão sendo executadas sem o projeto executivo, e sem previsão de contratação, contrariando portanto a legislação vigente. A realização de obra de engenharia sem o projeto executivo dificulta sobremaneira toda a fiscalização, seja interna ou externa, pois os responsáveis pelo acompanhamento ficam sem os parâmetros necessários para que possam identificar alguma irregularidade.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço ? Não

Justificativa: A continuidade das obras e serviços – para o trecho do Km 500,0 ao Km 563,1, contratado com a empresa BOM TEMPO – apenas com o projeto básico, incompleto e deficiente, poderá causar enorme prejuízo ao Erário, pois serviços, como por exemplo, base e sub-base, só poderão ser definidos após os estudos geométricos e geotécnicos elaborados na fase do projeto executivo. O presente indício de irregularidade está sendo tratado no TC 005.890/2001-2, cuja recente decisão (Acórdão 957/2004-TCU-Plenário, sessão de 14.7.04) recomenda à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional a continuidade da paralisação das obras do trecho do Km 370 ao Km 655,7 (ACÓRDÃO Nº 1.021/2003 – TCU – PLENÁRIO), até que seja contratada a elaboração do projeto executivo.(grifo meu)

Enquadramento ao disposto no Art. 93, § 2º da LDO/2004: O indício de irregularidade grave categoria p, ora apontado, atende ao que estipula o art. 93, § 2º, LDO/2004: outros, não cobertos pelos incisos I a III

IRREGULARIDADE Nº 2

Classificação: GRAVE

Tipo: Demais irregularidades graves no processo licitatório.

Área de Ocorrência: CONTRATO

Nº Contrato: PD/01/05/2000-00

Descrição/Fundamentação: O projeto básico elaborado pelo extinto DNER é impreciso e desatualizado, o que por si só já compromete a execução das obras e serviços. De acordo com o art. 7º, § 1º, da Lei nº 8.666/93, o projeto executivo deverá ser elaborado, após a conclusão e aprovação pela autoridade competente do projeto básico, exceto para a execução das obras e serviços, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente. No presente contrato, as obras estão sendo executadas sem o projeto executivo, e sem previsão de contratação, contrariando portanto a legislação vigente. A realização de obra de engenharia sem o projeto executivo dificulta sobremaneira toda a fiscalização, seja interna ou externa, pois os responsáveis pelo acompanhamento ficam sem os parâmetros necessários para que possam identificar alguma irregularidade.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço ? Não

Justificativa: A continuidade das obras e serviços – para o trecho do Km 563,1 ao Km 655,7, contratado com a empresa COMAGI – apenas com o projeto básico, incompleto e deficiente, poderá causar enorme prejuízo ao Erário, pois serviços, como por exemplo, base e sub-base, só poderão ser definidos após os estudos geométricos e geotécnicos elaborados na fase do projeto executivo. O presente indício de irregularidade está sendo tratado no TC 005.890/2001-2, cuja recente decisão (Acórdão 957/2004-TCU-Plenário, sessão de 14.7.04) recomenda à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional a continuidade da paralisação das obras do trecho do Km 370 ao Km 655,7 (ACÓRDÃO Nº 1.021/2003 – TCU – PLENÁRIO), até que seja contratada a elaboração do projeto executivo. (grifo meu)

Enquadramento ao disposto no Art. 93, § 2º da LDO/2004: O indício de irregularidade grave categoria p, ora apontado, atende ao que estipula o art. 93, § 2º, LDO/2004: outros, não cobertos pelos incisos I a III”

Conclui e propõe a Equipe, com a concordância da Titular da Unidade Técnica:

“Conforme informado no escopo deste relatório, as obras de todos os trechos da rodovia BR319, do Km 370,0 ao Km 877,4 encontram-se paralisadas por deliberação da Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, atendendo recomendação do Tribunal de Contas da União, que constatou a execução das obras sem que fosse elaborado o projeto executivo, contrariando o disposto no art. 7º, § 1º, da Lei nº 8.666/93. Essa irregularidade, já apontada em auditorias anteriores, está sendo tratada no TC 005.890/2001-2, cuja recente decisão (Acórdão 957/2004-TCU-Plenário, sessão de 14.7.04) estabelece, verbis:

9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que o Tribunal não vê óbices à continuidade das obras do subtrecho do km 655,7 ao km 877,4 da rodovia BR-319, uma vez que a irregularidade (ausência de contratação dos projetos executivos) que motivou a recomendação de paralisação das obras, constante do Anexo VIII da LOA/2004, foi sanada, permanecendo, entretanto, a irregularidade para o subtrecho do km 370,0 ao km 655,7 da mesma BR-319, até que seja contratada a elaboração dos projetos executivos;

9.3. determinar, com fulcro no art. 45, da Lei 8.443, de 16/7/1992 c/c o art. 250, III, do Regimento Interno/TCU, ao Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes/Dnit e à 1ª Unidade de Infraestrutura Terrestre – 1ª Unit/Dnit, que adotem as seguintes medidas:

9.3.1. concluem o processo de contratação dos projetos executivos da rodovia BR-319; e

9.3.2. dêem andamento e concluem o processo licitatório para contratação de uma empresa com a finalidade de executar os serviços de supervisão, coordenação, fiscalização e controle das obras de melhoramentos e pavimentação da rodovia BR-319, subtrecho do km 166,0 ao km 370,0;

9.4. comunicar ao Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes-Dnit e à 1ª Unidade de Infraestrutura Terrestre – 1ª Unit que, tão logo seja contratada a empresa de supervisão, coordenação, fiscalização e controle das obras do subtrecho do km 166,0 ao km 370,0, da rodovia BR-319, essas poderão ter prosseguimento;

9.5. restituir os autos à Secex/AM para fins de monitoramento do cumprimento das determinações, nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU.

Ressaltamos, que em anos anteriores, as obras do subtrecho do Km 166,0 – 370,0 da rodovia BR-319 estavam no mesmo Programa de Trabalho dos demais subtrechos, até o Km 877,4. Para aquele subtrecho, existe a irregularidade da falta de uma empresa para supervisionar e fiscalizar as obras da empresa conrtrutora. Por esse motivo as determinações contidas no Acórdão. No presente ano essas obras foram incluídas no PT 26.782.0236.1248.0004, objeto de análise no TC 007.664/2004-5.

Assim sendo, permanecem irregulares as obras compreendidas entre o Km 370,0 e 655,7, contratadas com a construtora BOM TEMPO S/A (Contrato PD/01/16/2001-00) e a construtora COMAGI CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO ATAYDE GIRARDI LTDA (Contrato PD/01/05/2000-00).

Considerando a inexistência de novas irregularidades nas obras da rodovia BR-319, no PT 26.782.0236.1248.0101, e da decisão desta Corte de Contas proferida no Acórdão 957/2004-Plenário, proporemos apenas o apensamento do presente processo ao TC 005.890/2001-2, pois as outras medidas que poderiam ser propostas, fazem parte do Acórdão 957/2004.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria de levantamento realizada no Programa de Trabalho nº 26782023612480101 (construção de trechos rodoviários na BR-319 entre a divisa RO/AM e o município de Manaus), que teve os contratos PD/01/16/2001-00, PD/01/05/2000-00, PD/01/15/2001-00, PD/01/14/2001-00, PD/01/20/2001-00 e PD/01/10/2000-00 incluídos no Quadro das Obras com Indícios de Irregularidades Graves da Lei nº 10.837/2004 (LOA 2004).

Os contratos referem-se às obras dos trechos km 500 a km 655 e km 678 a km 877 da rodovia, que foram paralisadas ante a constatação de que estavam sendo realizadas sem o competente projeto executivo, em desatendimento aos termos do art. 7º, § 1º, da Lei 8.666/93.

Tais irregularidades também estão sendo analisadas nos autos do TC 005.890/2001-2 – Fiscobras 2001, PT26.782.0236.5709.0015, destinado à construção do mesmo trecho rodoviário da BR-319. Neste processo foi lavrado o Acórdão 957/2004, Sessão Plenária de 14/07/2004, por meio do qual este Colegiado determinou:

“9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que o Tribunal não vê óbices à continuidade das obras do subtrecho do km 655,7 ao km 877,4 da rodovia BR-319, uma vez que a irregularidade (ausência de contratação dos projetos executivos) que motivou a recomendação de paralisação das obras, constante do Anexo VIII da LOA/2004, foi sanada, permanecendo, entretanto, a irregularidade para o subtrecho do km 370,0 ao km 655,7 da mesma BR-319, até que seja contratada a elaboração dos projetos executivos;

9.3. determinar, com fulcro no art. 45, da Lei 8.443, de 16/7/1992 c/c o art. 250, III, do Regimento Interno/TCU, ao Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes/Dnit e à 1ª Unidade de Infra-estrutura Terrestre – 1ª Unit/Dnit, que adotem as seguintes medidas:

9.3.1. concluem o processo de contratação dos projetos executivos da rodovia BR-319;” (grifo meu)

Desta forma, os contratos PD/01/15/2001-00, PD/01/14/2001-00, PD/01/20/2001-00 e PD/01/10/2000-00, relativos ao segmento km 678,6 – km 877,4, foram regularizados quanto ao projeto executivo, restando pendentes as irregularidades relativas aos contratos PD/01/16/2001-00 (contratada Bom Tempo S/A, trecho km 500,0 ao km 563,1) e PD/01/05/2000-00 (contratada Comagi – Construção e Comércio Atayde Girardi Ltda., trecho km 563,1 ao km 655,7), transcritas no Relatório que acompanha este Voto.

Considerando que no presente levantamento não foram observadas outras irregularidades nas obras da rodovia BR-319, salvo as relativas à ausência de projeto executivo nas obras dos trechos km 500 a km 563,1 (contrato PD/01/16/2001-00) e km 563,1 a km 655,7 (contrato PD/01/05/2000-00); que tais irregularidades também estão sob análise desta Corte nos autos do TC 005.890/2001-2 (Fiscobras 2001, PT26.782.0236.5709.0015); que, por intermédio do Acórdão 957/2004 (TC 005.890/2001-2), o Plenário desta Corte determinou ao Dnit/1ª Unit que fossem adotadas as medidas tendentes à conclusão do processo de contratação dos projetos executivos da rodovia BR-319, recomendando a permanência da paralisação das obras para o subtrecho km 337,0 – km 655,7, acolho a proposta da Unidade Técnica e Voto por que este Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração deste Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2004.

ADYLSO MOTA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1.077/2004 - TCU - Plenário

1. Processo TC 007.665/2004-2
2. Grupo I, Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2004)
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – Dnit
5. Relator: Ministro Adylson Motta
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/AM
8. Advogado constituído nos autos: não consta

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria realizado nas obras de construção de trechos rodoviários na BR-319 no Estado do Amazonas (divisa RO/AM – Manaus), relativas ao Programa de Trabalho nº 26782023612480101, obra relacionada no Anexo VIII da Lei nº 10.837/2004 (LOA 2004) em virtude de irregularidades graves apontadas no TC 009.429/2003-6 – Fiscobras 2003,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. dar ciência desta decisão, bem como do relatório e do voto que a fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-lhe que:

9.1.1. não foram verificados, nos presentes autos, novos indícios de irregularidade grave que recomendem a paralisação, nos termos do art. 93 § 2º da Lei nº 10.707/2003 (LDO/2004), das obras de construção de trechos rodoviários na BR-319 no Estado do Amazonas (divisa RO/AM – Manaus), relativas ao Programa de Trabalho nº 26782023612480101;

9.1.2. as irregularidades ainda pendentes nas obras e relatadas nestes autos (falta de projeto executivo para a execução das obras dos trechos compreendidos entre os quilômetros 500 e 655,7 da Rodovia BR-319/AM) estão sendo analisadas por este Tribunal de Contas no TC 005.890/2001-2 (Fiscobras 2001, PT26.782.0236.5709.0015, destinado à construção do mesmo trecho rodoviário da BR-319), no qual foi lavrado o Acórdão 957/2004, que determinou ao Dnit/1ª Unit a adoção de medidas tendentes à conclusão do processo de contratação dos projetos executivos da rodovia BR-319 e recomendou a permanência da paralisação das obras para o subtrecho km 370,0 – km 655,7 até que seja contratada a elaboração dos projetos executivos respectivos;

9.2. apensar os presentes autos ao TC 005.890/2001-2.

10. Ata nº 28/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Adylson Motta (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO

Presidente

ADYLSO MOTA

Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 007.887/2004-0

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras/2004)

Órgão: Companhia Docas do Estado de São Paulo – Codesp

Interessado: Congresso Nacional

Advogado constituído nos autos: não consta

Sumário: Levantamento de auditoria. Fiscobras/2004. Inocorrência de irregularidades que ensejem paralisação das obras. Determinações para sanar outras irregularidades. Remessa de cópia à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. Encerramento.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Levantamento de Auditoria realizada nas obras relativas ao Programa de Trabalho 26.784.0231.1939.0111 – Implantação da Avenida Perimetral no Porto de Santos No Município de Guarujá – SP, para prestar informações ao Congresso Nacional de modo a subsidiar os trabalhos da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

2.Inicialmente, a equipe de auditoria da Secex/SP registrou a importância sócio-econômica do referido programa de trabalho, ao visar atender a crescente movimentação de cargas, decorrente do aumento da capacidade operacional dos terminais localizados na margem esquerda do Porto de Santos. Também objetiva amenizar as dificuldades de tráfego na região, que se acentuam pelas interferências entre os modais rodoviário e ferroviário, impactadas ainda pela malha viária municipal.

3.Aduz a Unidade Técnica que a obra propiciará sensível redução dos prazos no atendimento das operações portuárias, distribuindo o tráfego de caminhões aos terminais portuários, sem impactar e interferir com o trânsito urbano local em Guarujá. Com a obra, deverão ser evitadas as enormes filas de veículos que ocorrem na via de interligação entre a Rodovia Piaçaguera-Guarujá e a área do Porto.

4.Registrou ainda a referida equipe a inexistência de projeto básico, bem como de licença ambiental. Com base na proposta do Grupo de Trabalho criado pela Portaria nº 523/2003, do Ministério dos Transportes, será contratada a elaboração do Projeto Executivo da obra. A Codesp requereu a licença prévia em 10/02/2004 e devido à exigência de EIA/RIMA, a Companhia está tomando as providências necessárias à contratação de empresa que irá elaborá-lo.

5.Na data de vistoria, 14/06/2004, a obra ainda não havia sido iniciada e ainda não há previsão oficial para início e conclusão. O prazo foi estimado, juntamente com os responsáveis da Diretoria de Infra-Estrutura da Codesp, da seguinte forma: a) 5 meses para contratação da empresa que irá realizar o EIA; b) 6 meses para elaboração do RIMA e obtenção da licença prévia; d) 3 meses para licitar o projeto executivo; e) 4 meses para elaboração do proj. exec.; f) 5 meses para licitar e contratar a empresa que executará a obra; g) 2 anos para concluir a obra.

6.Portanto, a conclusão da obra está prevista para 01/07/2008 com valor total estimado de R\$ 125.000.000,00. A execução financeira/orçamentária em 2004 está descrita a seguir:

Origem	Ano	Valor Orçado	Valor Liquidado	Créditos Autorizados	Moeda
União	2004	6.800.000,00	0,00	6.800.000,00	Real

Observação: O valor estimado para conclusão da obra foi extraído do Relatório Final do Grupo de Trabalho criado pela Portaria nº 523/2003, do Ministério dos Transportes.

7.A principal irregularidade observada na obra, ocorreu por esta fazer parte do projeto que engloba a construção da Av. Perimetral de Santos, e dele absorver irregularidade a ele referente, concernente à ausência de licenciamento ambiental prévio à licitação para execução das obras, tratada no TC 005.399/2003-7.

8.Contudo, não se verificam mais as razões que ensejaram a suspensão das transferências de recursos para a obra. O registro da IG-P, no presente caso, atende ao que prevê o Manual do Fiscobras de 2004:

“Caso, no exercício anterior, tenha sido registrado indício de irregularidade grave categoria **p** em determinado contrato, convênio, obra, etc., a equipe deverá manter essa classificação no relatório atual, ainda que, na opinião da equipe/diretor/secretário, existam razões para que esse indício tenha sua classificação alterada. Isso porque o último posicionamento do Tribunal acerca do indício foi aquele informado no exercício anterior e apenas caberia ao próprio Tribunal, por deliberação de colegiado, alterar a classificação anterior.”

9.Tendo em vista as providências adotadas pela Codesp para o saneamento da irregularidade, bem como a revogação da licitação havida, a Secex/SP considera que o caso não mais se enquadra nas situações previstas no § 2º, do art. 93, da LDO/2004 (vide “Conclusão”), a Unidade Técnica assim se manifestou:

“No TC 005.399/2003-7 (Fiscobras 2003), que tratou de Levantamento de Auditoria nas obras da Av. Perimetral Direita do Porto de Santos (Município de Santos), por meio do Acórdão nº 1.608/2003 – TCU – Plenário, esta Corte proferiu a seguinte deliberação:

‘9.4 – determinar à Companhia Docas do Estado de São Paulo – Codesp que promova a realização dos estudos de impacto ambiental e do licenciamento ambiental prévio da obra da Avenida Perimetral Portuária no Porto de Santos/SP, anteriormente ao reinício do certame licitatório para contratação da execução do empreendimento, em atendimento ao disposto nos arts. 7º, § 2º, inciso I, e 12 da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 8º, inciso I, da Resolução Conama nº 237/97, comprovando ao Tribunal a conclusão dessas etapas;

9.5 – informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que, a fim de sanar as irregularidades mencionadas no Acórdão TCU nº 594/2003 – Plenário, é recomendável a alocação de recursos ao PT 26.784.0231.1939.0035 – Avenida Perimetral Portuária no Porto de Santos/SP, no Orçamento de Investimentos das Estatais, para atendimento às despesas relativas aos estudos de impacto ambiental e ao licenciamento ambiental prévio da obra, condicionando-se a continuidade das transferências à comprovação ao Tribunal do cumprimento da determinação contida no subitem anterior;’

Identificada a IG-P, em virtude da inexistência de Estudo de Impacto Ambiental e Licença Ambiental previamente à licitação da execução da obra acima mencionada, esta foi incluída no Anexo VIII, da LOA 2004, com conseqüente bloqueio das transferências de recursos a ela destinados (assunto tratado no TC 007.888/2004-8). Por este motivo, tendo em vista a existência de vínculo entre as duas obras, o PT 26.784.1939.0111 _ Implantação da Av. Perimetral no Porto de Santos no Município de Guarujá _ SP (margem esquerda do Porto de Santos), objeto deste Levantamento, também foi inserido no Anexo VIII da LOA 2004.

Neste Levantamento, identificamos que a Codesp está envidando esforços no sentido de cumprir o item 9.4 do Acórdão TCU nº 1.608/2003 _ Plenário. Conforme já observado no presente relatório, a Companhia protocolou a solicitação de licença prévia junto ao IBAMA. Após análise do Termo de Referência para elaboração do Estudo de Impacto Ambiental – EIA, preparado pela Superintendência de Qualidade, Meio Ambiente e Normatização da Codesp, o Instituto enviou o Termo definitivo, para ser usado na licitação que selecionará a empresa responsável pela realização do EIA/RIMA (em 05/05/2004). A Superintendência responsável encontra-se, no momento, providenciando o instrumento editalício e as autorizações internas, para início do certame.

Embora a Codesp esteja tomando as medidas necessárias ao atendimento à determinação do TCU, em conversa com os gestores da Codesp, foi-nos informada a dificuldade em obter a liberação dos recursos necessários para a despesa com a contratação da empresa que elaborará o EIA/RIMA, o que está embaraçando o processo.

Por sua vez, a Concorrência nº 13/2002, realizada para contratação de empresa que executaria a obra da Av. Perimetral Direita/Santos, foi revogada em 29/01/2004, pelo Conselho de Administração da Codesp. Assim, na atual conjuntura, não se verifica o descumprimento dos arts. 7º, § 2º, I, e 12, VII, da Lei nº 8.666/93 c/c o arts. 2º e 8º, I, da Resolução Conama nº 237/97, que justificaram a inclusão daquela obra no anexo VIII, da LOA 2004, bem como da obra da Av. Perimetral Esquerda/Guarujá, ora tratada.

Vale lembrar que a IG-P apontada no Levantamento de Auditoria de 2003 deveu-se à ausência de estudos de impacto ambiental e de licenciamento ambiental prévio à licitação para execução das obras. Como houve a revogação do certame supramencionado, não mais subsiste a infração legal que suscitou a suspensão da transferência dos recursos.

Diante do exposto, torna-se mister informar ao Congresso Nacional que não persiste a Irregularidade Grave que ensejou a suspensão da transferência de recursos relativamente ao PT 26.784.0231.1939.0111 (PT 26.846.0909.0553.0103 _ aumento de capital).

Esclarecimentos Adicionais:

1) Concepção da Obra

A concepção da obra adveio de estudos do Grupo de Trabalho, criado pela Portaria nº 523/2003 (09/07/2003) do Ministério dos Transportes. A planta com o traçado da avenida encontra-se às fls. 24.

Os estudos realizados, cujo resultado está registrado no relatório de fls. 12/23, também contemplaram a construção da Av. Perimetral – Santos (tratada no TC 007.888/2004-8), de um túnel interligando ambas as Perimetrais e de acesso ao aeroporto do Município de Guarujá.

Com o fim de compatibilizar as operações rodo-ferroviárias da margem esquerda do Porto de Santos com as obras projetadas, o Grupo entendeu que a implantação da avenida deve-se desenvolver em dois lotes. O custo

do primeiro lote é estimado em R\$ 40.000.000,00 e o do segundo, em R\$ 85.000.000,00, totalizando R\$ 125.000.000,00;

2)Licenciamento Ambiental

A solicitação da Licença Prévia encontra-se às fls. 28. O Termo de Referência para elaboração do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental _ EIA/RIMA (fls. 35/50) abrange não só a obra da Av. Perimetral da Margem Esquerda _ Guarujá, como também as obras da Av. Perimetral da Margem Direita _ Santos e do Túnel de ligação Santos _ Guarujá;

3)Licitação para Elaboração do Projeto Básico

A Tomada de Preços nº 16/2002, com aviso publicado em 22/11/2002, cujo objeto era a contratação de empresa para prestação dos serviços de estudo de viabilidade econômico-financeira e elaboração do projeto básico foi suspensa, tendo em vista determinação do Ministério dos Transportes, por meio da Portaria nº 1, de 02/01/2003. Com base na Decisão da Diretoria Executiva nº 574.2003 (fls. 58), e após a conclusão dos trabalhos do Grupo de Trabalho criado pelo Ministério dos Transportes, o referido certame foi revogado, por interesse da Administração, conforme publicação no D.O.U. de 24/12/2003 (fls. 59).

4)Volume de Recursos Fiscalizados-VRF e Benefícios

Embora exista uma estimativa de custo para a obra, considerando que ainda não foi realizada a licitação para contratação da empresa que a executará, o VRF é igual a zero, tendo em vista o que determina a Portaria/TCU nº 222/2003 (Item 2.2 do Anexo 1).

Os benefícios do levantamento consistem em informar o Congresso Nacional, a respeito da regularidade dos procedimentos relativos à obra, permitindo a liberação dos recursos que ajudarão no seu prosseguimento (Portaria TCU nº 59/2004)”.
 10.Em conclusão, a equipe da Secex/SP propõe informar à Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização do Congresso Nacional, que:

“no momento, este Tribunal não vê óbices para a liberação de recursos para as obras de Implantação da Av. Perimetral no Porto de Santos – Guarujá (PT 26.784.0231.1939.0111), considerando que não persiste a irregularidade constatada mediante Levantamento de Auditoria (TC 005.399/2003-7 – Fiscobras 2003), que implicou a inclusão da obra no Anexo VIII, da LOA 2004.”

11.O Diretor e o Secretário da Secex/SP endossam a proposta.

É o Relatório.

VOTO

A irregularidade grave apontada no Levantamento de Auditoria de 2003 relativa às obras de Implantação da Avenida Perimetral no Porto de Santos no Município de Guarujá – SP deveu-se à ausência de estudos de impacto ambiental e de licenciamento ambiental prévio à licitação para execução das obras, motivo pelo qual esta foi incluída no Anexo VIII, da LOA 2004.

Como houve a revogação da Concorrência nº 13/2002 realizada para contratação de empresa que executaria a obra da Av. Perimetral Direita/Santos, em 29/01/2004, pelo Conselho de Administração da Codesp, não mais subsiste a infração legal que suscitou a suspensão da transferência dos recursos, que justificaram a inclusão daquela obra no anexo VIII, da LOA 2004, bem como da obra da Av. Perimetral Esquerda/Guarujá, ora tratada nestes autos.

Assim perfilho o entendimento da Secex/SP de não ver óbices para a liberação de recursos para as obras de Implantação da Av. Perimetral no Porto de Santos – Guarujá, considerando que não persiste a irregularidade que implicou a inclusão da obra na lista de obras com indícios de irregularidades graves periodicamente encaminhada ao Congresso Nacional pelo TCU.

Assim, acolho as propostas uniformes constantes nos autos e VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2004.

ADYLSO MOTA

Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1.078/2004 - TCU - Plenário

1. Processo TC 007.887/2004-0
2. Grupo I, Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras/2004)
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Órgão: Companhia Docas do Estado de São Paulo – Codesp
5. Relator: Ministro Adylson Motta
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/SP
8. Advogado constituído nos autos: não consta

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria realizada nas obras relativas ao Programa de Trabalho 26.784.0231.1939.0111 – Implantação da Avenida Perimetral no Porto de Santos No Município de Guarujá – SP, para prestar informações ao Congresso Nacional de modo a subsidiar os trabalhos da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização do Congresso Nacional que, no momento, este Tribunal não vê óbices para a liberação de recursos para as obras de Implantação da Av. Perimetral no Porto de Santos – Guarujá (PT 26.784.0231.1939.0111), considerando que não persiste a irregularidade constatada mediante Levantamento de Auditoria (TC 005.399/2003-7 – Fiscobras 2003), que implicou a inclusão da obra no Anexo VIII, da LOA 2004; e

9.2. encerrar o presente processo.

10. Ata nº 28/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Adylson Motta (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO

Presidente

ADYLSO MOTA

Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 007.371/2004-3 (com 1 anexo)

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras/2004)

Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT

Interessado: Congresso Nacional

Advogado constituído nos autos: não consta

Sumário: Fiscobras 2004. Levantamento de Auditoria. Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT. Obras de construção de trechos rodoviários na BR-226/RN. Índícios de irregularidades que não recomendam a paralisação das obras. Audiência. Determinação. Ciência ao Congresso Nacional.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Levantamento de Auditoria realizado, no período de 31/5 a 21/6/2004, na execução do Programa de Trabalho 26.782.0235.106C.0004 – Construção de Trechos Rodoviários na BR-226 no Estado do Rio Grande do Norte – Construção do Trecho Km 358,9 – Km 438,9 –, constante do Orçamento do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT, com o objetivo de prestar informações ao Congresso Nacional, para subsidiar os trabalhos da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

As obras permitem a interligação das regiões leste-oeste do estado, inclusive com o Ceará, beneficiando o escoamento das safras agrícolas da região. De acordo com a equipe de auditoria, encontra-se em elaboração pelo Departamento de Estradas de Rodagem – DER/RN, órgão executor das obras, estudo de reformulação do projeto básico, envolvendo:

a) revisão das obras de arte especiais, modificando a concepção de construção das futuras pontes, passando de concreto convencional para pré-moldado;

b) modificação do traçado da rodovia BR-226, em razão da antigüidade do projeto (1987), para que, ao cruzar a cidade de Pau dos Ferros/RN, passe por fora da sede do Município, tendo em vista o crescimento da área urbana.

Em face das modificações que ocorrerão no projeto básico, e levando em conta o extenso prazo de validade do contrato (cujá vigência iniciou-se em 1/2/1994), a equipe entende necessária a realização de determinação ao DER/RN para que reavalie os preços de todos os serviços a serem executados, readequando-os aos atualmente vigentes no mercado, para o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato nº 009/93, em cumprimento ao art. 57, § 1º, incisos I e III, e art. 65, inciso II, alínea **d**, da Lei nº 8.666/93.

O referido Programa de Trabalho não consta do Anexo VIII da LOA/2004, todavia as obras estão paralisadas desde 13/1/2003, em obediência à Portaria nº 5/2003, do Ministério dos Transportes (fl. 99 do v.1), havendo sido executado até então 64% do total previsto. As obras foram iniciadas em 30/5/1988 e o término está previsto para 31/12/2005. No tocante à execução financeiro-orçamentária, registra a equipe que o valor estimado para a conclusão da obra é de R\$ 58.199.112,01, com base no saldo contratual a preços atuais. Foi autorizado para o exercício de 2004 um crédito de R\$6.000.000,00, que será destinado integralmente à construção da ponte sobre o Rio Piranhas. É registrado que nas fiscalizações das obras realizadas nos exercícios de 2001 a 2003 não foram constatadas irregularidades graves.

Na presente fiscalização, foram analisados os contratos nº 05/88 e 09/93, ambos firmados entre o DER/RN e a EIT – Empresa Industrial Técnica S/A, para implantação e pavimentação da BR-226. Os dois contratos decorrem do convênio nº 450/87-00 (SIAFI 51798), celebrado entre o então Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, atual DNIT, e o DER/RN para “implantação, pavimentação, obras de arte correntes e especiais e serviços complementares no trecho Currais Novos/RN – Divisa RN/CE, subtrecho Florânia/RN – Divisa RN/CE”, da citada rodovia.

Foram verificadas as seguintes irregularidades:

1) Ausência de cadastramento do contrato nº 05/88 no SIASG, em desacordo com o disposto no art. 18 da Lei nº 10.707/2003 (LDO/ 2004).

A equipe registra que não cabe a paralisação da obra por esse motivo, uma vez que o módulo do SIASG ainda não está concluído, conforme o Ofício nº 346/2004/DLSG/SLTI/MP, de 13/4/2004, do Ministério do Planejamento. Dessa forma, não será proposta audiência do responsável, embora tenha sido registrado indício de irregularidade grave, em obediência ao Memorando-Circular nº 19/2004-Segecex-TCU.

2) Execução orçamentária irregular do contrato nº 05/88.

É registrado que houve pagamento da Medição nº 37, em detrimento das Medições mais antigas, de nºs 35 e 36, contrariando a ordem cronológica das despesas, em descordo com o disposto no art. 5º da Lei nº 8.666/93 e no art. 37 da Lei nº 4.320/64, gerando maior incidências de encargos financeiros ao Erário. A irregularidade não é motivo para a paralisação da obra, todavia, a equipe entende necessária a realização de audiência dos responsáveis.

3) Deficiência grave no controle interno das obras.

De acordo com a equipe, a paralisação da construção do trecho da BR-226, em 13/1/2003, localizado entre Patu/RN e Almino Afonso/RN, em atendimento à determinação do Ministério dos Transportes, constante da Portaria nº 5/2003, quando faltavam apenas 780m para que o trecho fosse interligado à rodovia estadual RN-074, causando perda de parte dos serviços de terraplanagem efetuados e desgaste na pavimentação próxima, demonstrando prática de gestão antieconômica, em descumprimento ao princípio da eficiência, previsto no art.

37, *caput*, da Constituição Federal. A irregularidade apontada não deve ser motivo de paralisação da obra, todavia a equipe considera que deve ser realizada audiência do responsável.

4) Deficiência na manutenção/controle de bens, obras e equipamentos.

É registrada a falta de manutenção e conservação dos trechos já concluídos e em utilização, comprometendo a segurança, o conforto dos usuários e a vida útil da rodovia. Conforme evidenciado nas fotografias, verifica-se em certos trechos a existência de panelas (buracos), depressões e trincas no pavimento, bem como grande quantidade de vegetação invadindo o acostamento e a própria pista de rolamento, além de obstruir a sinalização vertical, contrariando as normas constantes do Manual Rodoviário de Conservação, Monitoramento e Controle Ambiental (DNER, 1996).

Considera a equipe que a correção da irregularidade pode ser feita por meio de inclusão de contrapartida estadual nos futuros aditivos ao convênio nº 450/87-00, a ser aportada sob a forma de serviços de conservação e manutenção dos trechos já concluídos da rodovia. Alternativamente, caso essa proposta não seja acolhida, seja feita determinação ao Ministério dos Transportes e ao DNIT para que realize serviços de conservação e manutenção dos trechos já concluídos da rodovia, envolvendo roçado da vegetação lateral, operação tapa buracos e consertos de avarias, nos termos do item 2 da Licença de Instalação nº 281/2001 do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte – IDEMA e do art. 2º, inciso V e § 2º, da IN/STN nº 01/1997, tendo a contrapartida, por limites, os percentuais estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Por fim, a equipe ressalta que o TCU, no processo Fiscobras/2003 (TC 004.365/2003-4), recomendou ao DER/RN que efetuasse os serviços de sinalização (vertical e horizontal) e proteção vegetal dos taludes, referentes à obra, tão logo a referida obra seja reiniciada, visando prevenir acidentes rodoviários e o agravamento do processo erosivo dos taludes. Não é possível verificar o cumprimento da determinação, uma vez que a obra ainda não foi retomada.

Em conclusão, é efetuada a seguinte proposta, com anuência do Titular da Secex/RN:

I – determinação ao Ministério dos Transportes que, nos futuros aditivos ao Convênio nº 450/87-00, seja exigida contrapartida estadual, a ser aportada sob a forma de serviços de conservação e manutenção dos trechos já concluídos, envolvendo roçado da vegetação lateral, operação tapa buracos e consertos de avarias, nos termos do art. 2º, inciso V e § 2º da IN/STN nº 01/1997 e em atendimento ao item 2 da Licença de Instalação nº 281/2001 do IDEMA, tendo a contrapartida, por limites, os percentuais estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

II – determinação ao DNIT para que:

a) nos futuros aditivos ao Convênio nº 450/87-00, seja exigida contrapartida estadual, a ser aportada sob a forma de serviços de conservação e manutenção dos trechos já concluídos, envolvendo roçado da vegetação lateral, operação tapa buracos e consertos de avarias, nos termos do art. 2º, inciso V e § 2º da IN/STN nº 01/1997 e em atendimento ao item 2 da Licença de Instalação nº 281/2001 do IDEMA, tendo a contrapartida, por limites, os percentuais estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

b) acompanhe e fiscalize a reavaliação dos preços de todos os serviços a serem executados, a ser realizada pelo DER/RN no contrato nº 009/93, que objetiva a construção da BR-226;

III – alternativamente, caso a proposta contida nos itens anteriores não venham a ser acatadas, seja feita determinação ao Ministério dos Transportes e ao DNIT para que realize serviços de conservação e manutenção dos trechos já concluídos da rodovia BR-226, no Estado do Rio Grande do Norte.

IV – determinação ao Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio Grande do Norte – DER/RN para que reavalie os preços de todos os serviços a serem executados, readequando-os aos atualmente vigentes no mercado, para o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato nº 009/93, em cumprimento ao art. 57, § 1º, incisos I e III, e art. 65, inciso II, alínea **d**, da Lei nº 8.666/93, em face das modificações que ocorrerão no projeto de construção da BR-226, contemplando a revisão das obras de arte especiais (pontes) e seu traçado ao cruzar a cidade de Pau dos Ferros/RN, e levando em conta o extenso prazo de validade do contrato (cuja vigência iniciou-se em 1/2/1994);

V – audiência do Sr. Delevan Gutemberg Queiroz de Melo (CPF 130.479.904-25), Diretor-Geral do DER/RN, para que apresente razões de justificativa para o pagamento da Medição nº 37 das obras de construção da BR 226, em detrimento das Medições mais antigas, de nºs 35 e 36, contrariando a ordem cronológica das despesas, descumprindo o art. 5º da Lei nº 8.666/93 e o art. 37 da Lei nº 4.320/64, e gerando maior incidência de encargos financeiros ao erário;

VI – audiência do Sr. Anderson Adauto Pereira (CPF 303.069.066-00), ex-Ministro dos Transportes, para que apresente justificativas às seguintes ocorrências:

a) pagamento da Medição nº 37 das obras de construção da BR 226, em detrimento das Medições mais antigas, de nºs 35 e 36, contrariando a ordem cronológica das despesas, descumprindo o art. 5º da Lei nº 8.666/93 e o art. 37 da Lei nº 4.320/94, e gerando maior incidência de encargos financeiros ao Erário; e

b) paralisação da construção da rodovia BR-226, no trecho entre Patu e Almino Afonso/RN, em atendimento à determinação do Ministério dos Transportes, constante da Portaria nº 5, de 10/1/2003, quando faltavam apenas 780m para a rodovia fosse interligada à rodovia estadual RN-074, causando perda de parte dos serviços de terraplanagem efetuados e desgaste na pavimentação próxima, demonstrando prática de gestão antieconômica, em descumprimento ao princípio da eficiência previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal;

VII – audiência do Sr. Alexandre Silveira de Oliveira (CPF 790.224.996-34), Diretor-Geral do DNIT, para que apresente justificativa quanto ao pagamento da Medição nº 37 das obras de construção da BR-226, em detrimento das Medições mais antigas, de nºs 35 e 36, contrariando a ordem cronológica das despesas, descumprindo o art. 5º da Lei nº 8.666/93 e o art. 37 da Lei nº 4.320/94, e gerando maior incidência de encargos financeiros ao erário.

É o Relatório.

VOTO

Consoante exposto no Relatório precedente, as irregularidades constatadas nas obras de construção de trechos rodoviários na BR-226 no Estado do Rio Grande do Norte, no âmbito do Programa de Trabalho 26.782.0235.106C.0004, referem-se a ausência de cadastramento de contrato no SIASG; pagamento efetuado fora da ordem cronológica das medições; paralisação das obras quando restava menos de um quilômetro para conclusão e falta de conservação e manutenção dos trechos já concluídos.

A falta de registro do contrato nº 05/88 no SIASG, como já registrado pela Unidade Técnica, não enseja realização de audiência do responsável, tendo em vista que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão já informou a este Tribunal que a conclusão dos módulos que permitirão incluir as informações relativas a contratos vinculados a convênios está prevista para 1/11/2004. A despeito disso, a irregularidade deverá permanecer com classificação IG-P, em cumprimento ao § 2º do art. 93 da LDO/2004. Assim, faz-se mister determinar à Secex/RN que acompanhe a inclusão das informações atinentes ao citado contrato no Sistema, a partir da data da conclusão dos módulos faltantes, de acordo com o art. 18 da LOA/2004.

No que concerne ao pagamento efetuado fora da ordem cronológica das medições, entendo que a audiência deve ser dirigida apenas ao Diretor-Geral do DER/RN, responsável pela execução das obras relativas ao contrato nº 05/88. Acrescento determinação ao DNIT para que adote providências para melhorar a supervisão das referidas obras, tendo em vista a constatação dessa falta.

Quanto à paralisação das obras, no trecho entre Patu e Almino Afonso/RN, quando faltavam apenas 780m para que a BR-226 fosse interligada à rodovia estadual RN-074, entendo que não cabe a realização da audiência proposta. A Portaria nº 5 do Ministério dos Transportes, de 10/1/2003, determinou ao DNIT a suspensão, até nova orientação, de todas as obras e serviços de infra-estrutura de transportes contratadas à conta de orçamentos de exercícios anteriores a 2003 e em andamento na data da publicação do normativo, exceto as referentes a conservação, restauração, serviços de manutenção terceirizados e sinalização de rodovias, e obras emergenciais, em vista da necessidade de revisão da política nacional de transportes, a cargo daquela Pasta. A política nacional de transportes terrestres é competência do Ministério, estabelecida no art. 27, inciso XXII, alínea **a**, da Medida Provisória nº 103/2003, convertida na Lei nº 10.683/2003, e a determinação efetuada teve caráter genérico, independente do estágio de execução de cada obra. Além disso, registro que a citada Portaria foi revogada pela de número 351, de 16/6/2004, portanto, tudo leva a crer que as obras serão concluídas.

Uma vez que restava menos de um quilômetro para a conclusão das obras, quando foi determinada sua paralisação, é de indagar se o estado não teria condições de executar o trecho final, a fim de evitar a perda de parte dos serviços de terraplanagem efetuados e desgaste na pavimentação, como verificado pela equipe de auditoria. Há nos autos indícios de inexistência de contrapartida estadual para o convênio nº 450/87-00, razão pela qual considero necessário diligenciar ao DNIT e ao DER/RN para que informem em que termos ela está sendo prestada, com o objetivo de apurar eventual responsabilidade.

Por fim, quanto à falta de conservação e manutenção dos trechos já concluídos, deve ser efetuada determinação ao DNIT para que providencie a realização dos serviços.

Ante o exposto, acolho em parte a proposta efetuada pela Secex/RN e Voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2004.

ADYLSO MOTA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1.079/2004 – TCU – Plenário

1. Processo TC 007.371/2004-3 (com 1 anexo)
2. Grupo II, Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras/2004)
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT
5. Relator: Ministro Adylson Motta
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/RN
8. Advogado constituído nos autos: não consta

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria, realizada no período de 31/5 a 21/6/2004, na execução do Programa de Trabalho 26.782.0235.106C.0004 – Construção de Trechos Rodoviários na BR-226 no Estado do Rio Grande do Norte – Construção do Trecho Km 358,9 – Km 438,9 –, constante do Orçamento do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT, com o objetivo de prestar informações ao Congresso Nacional, para subsidiar os trabalhos da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. realizar, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, a audiência do Sr. Delevan Gutemberg Queiroz de Melo (CPF 130.479.904-25), Diretor-Geral do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio Grande do Norte – DER/RN, para que apresente razões de justificativa para o pagamento da medição nº 37 das obras de construção da BR-226/RN, no âmbito do Convênio nº 450/87-00, firmado com o então DNER, em detrimento das medições mais antigas, de nºs 35 e 36, contrariando a ordem cronológica das despesas, em desacordo com o disposto no art. 5º da Lei nº 8.666/93 e no art. 37 da Lei nº 4.320/64, gerando maior incidência de encargos financeiros ao erário;

9.2. determinar ao DNIT que:

9.2.1. adote providências para melhorar a supervisão da obra na BR-226/RN, objeto do convênio nº 450/87-00 (SIAFI 51798), firmado com o DER/RN, tendo em vista a constatação, em fiscalização deste Tribunal, de pagamentos realizados fora da ordem cronológica da medições, em atenção ao disposto no art. 23 da IN/STN nº 01/97;

9.2.2. acompanhe e fiscalize as modificações que ocorrerão no projeto de construção da BR-226, especialmente no que se refere à compatibilidade dos preços contratuais com os vigentes no mercado, relativas a revisão de projeto das obras de arte especiais e seu traçado ao cruzar a cidade de Pau dos Ferros/RN, tendo em vista o extenso prazo de validade do contrato, cuja vigência iniciou-se em 1/2/1994, no âmbito do convênio nº 450/87-00, firmado com o DER/RN para execução das obras de implantação, pavimentação, obras de arte especiais e serviços complementares no trecho Currais Novos/RN – Divisa RN/CE da rodovia;

9.2.3. proceda à inclusão e atualização no SIASG das informações concernentes aos contrato e ao convênio relativos ao Programa de Trabalho em questão, no prazo de 30 dias a contar da ciência da data da conclusão pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão dos módulos do Sistema que permitirão os registros, com fundamento no art. 18 da Lei nº 10.707/2003 (LDO de 2004);

9.2.4. providencie a prestação de serviços de conservação e manutenção dos trechos já concluídos da BR-226/RN;

9.3. diligenciar ao DNIT e ao DER/RN para que informem em que termos está sendo prestada a contrapartida estadual para o convênio nº 450/87-00,

9.4. determinar ao DER/RN que reavalie os preços de todos os serviços a serem executados, readequando-os aos atualmente vigentes no mercado, para o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato nº 009/93, em cumprimento ao art. 57, § 1º, incisos I e III, e art. 65, inciso II, alínea **d**, da Lei nº 8.666/93, em face das modificações que ocorrerão no projeto de construção da BR-226, contemplando a revisão das obras de arte especiais e seu traçado ao cruzar a cidade de Pau dos Ferros/RN, e levando em conta o extenso prazo de validade do contrato, cuja vigência iniciou-se em 1/2/1994;

9.5. determinar à Secex/RN que acompanhe o fiel cumprimento das medidas determinadas nos subitens 9.2 e 9.4 desta deliberação, adotando, assim que necessário, as providências pertinentes; e

9.6. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em relação às obras de implantação de trechos rodoviários na BR-226/RN, referentes ao Programa de Trabalho nº 26.782.0235.106C.0004, do Orçamento do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT de 2004, que foram observadas irregularidades referentes ao convênio nº 450/87-00 e aos contratos nºs 05/88 e 09/93, dele decorrentes, firmados entre o DER/RN e a Empresa Industrial Técnica S/A – EIT, as quais não ensejam recomendação pela paralisação da obra.

10. Ata nº 28/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Adylson Motta (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymmler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO

Presidente

ADYLLSON MOTTA

Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-004.285/2004-0

Natureza: Levantamento

Entidade: Furnas Centrais Elétricas S.A.

Interessado: Congresso Nacional

Sumário: Levantamento. Fiscobras 2004. Programa de Trabalho “Implantação de Ciclo Combinado na Usina Termelétrica Santa Cruz – Fase 1 – com acréscimo de 350 MW (RJ)”. Ausência de irregularidades que recomendem a paralisação das obras, conforme art. 93, §2º, da LDO-2004. Recomendação. Determinação. Comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. Arquivamento.

RELATÓRIO

Trata-se de Levantamento realizado na empresa Furnas Centrais Elétricas S.A., com vistas a verificar a aplicação de recursos do programa de trabalho “Implantação de Ciclo Combinado na Usina Termelétrica Santa Cruz – Fase 1 – com acréscimo de 350 MW (RJ)”.

Na Lei Orçamentária Anual para 2004, foram alocados, para o programa de trabalho, R\$ 67.095.057,00, dos quais haviam sido liquidados, até a data do Levantamento, o valor de R\$ 22.575.000,00.

Para complementar informações obtidas no Levantamento, foi realizada diligência à Furnas, à Petrobrás e ao Ministério de Minas e Energia, para que informassem as providências adotadas com vistas à construção do gasoduto para fornecimento de gás natural para a UTE de Santa Cruz/RJ e, ainda, que informassem sobre as ações em implementação para a efetiva disponibilização do gás combustível necessário à operação da referida usina termelétrica, em transformação para operar com ciclo combinado (gás natural e óleo diesel).

Em resposta (fls. 31 e 39), foi informado que já havia sido assinado Termo de Compromisso para fornecimento de gás natural com a Companhia Estadual de Gás – CEG – e que a conclusão do gasoduto está prevista para 20.6.2005.

Entre os contratos examinados, a equipe de auditoria destacou o de número 14959 (fl. 11), celebrado com a empresa Bauruense Serviços Gerais Ltda., com o objetivo de prestar serviços de apoio técnico e administrativo, em relação ao qual há determinação deste Tribunal para a substituição paulatina da mão-de-obra terceirizada (Decisão 1.465/2002-Plenário e Acórdãos 1.487/2003 e 1.688/2003, ambos do Plenário).

A empresa informou que estaria substituindo o pessoal terceirizado, em conformidade com as determinações expedidas pelo Tribunal.

Ainda sobre esse contrato, a equipe de auditoria registrou que benefícios próprios do pessoal do quadro estão sendo concedidos aos terceirizados, mediante reembolso efetuado por Furnas, e sugere que a legalidade desses reembolsos seja verificada na auditoria a ser realizada nessa empresa, na área de pessoal, no corrente exercício (registro Fiscalis 634/2004).

Em razão dessas observações, a unidade técnica propõe ao Tribunal (fls. 16 e 17-a):

a) recomendar à Furnas Centrais Elétricas S.A. que, em conjunto com a Petrobrás, envide esforços na agilização das ações necessárias à conclusão do gasoduto que suprirá a UTE de Santa Cruz de gás natural, visando não imputar atrasos prejudiciais ao empreendimento;

b) determinar à Secex/RJ que na auditoria na empresa Furnas Centrais Elétricas S.A., no corrente exercício, na área de pessoal, registro Fiscalis 634/2004, seja verificada a legalidade da concessão de benefícios próprios do quadro de pessoal ao pessoal terceirizado, mediante reembolso; e

c) arquivar o processo.

VOTO

Conforme exposto no relatório, não foram identificadas irregularidades no programa de trabalho examinado suficientes para recomendar a paralisação das obras, conforme art. 93, §2º, da LDO-2004.

A questão da utilização de mão-de-obra terceirizada, para cargos inerentes às categorias funcionais, abrangidas pelo plano de cargos da empresa, situação verificada no Contrato 14.959, celebrado com a empresa Bauruense Serviços Gerais Ltda., foi examinada no TC-005.152/2002-1, sendo que o Tribunal considerou ilegal essa forma de contratação de pessoal e determinou a substituição da mão-de-obra terceirizada por empregados do seu quadro de pessoal, aprovados em concurso público.

Determinou, também, que contratos que tenham por finalidade a contratação indireta de pessoal não sejam prorrogados (Decisão 1.465/2002-Plenário e Acórdãos 1.487/2003 e 1.688/2003, ambos do Plenário).

Nesse sentido, não obstante a informação de que a empresa estaria cumprindo as determinações do Tribunal e, ainda, que, pelo item 9.3. do Acórdão 1.688/2003-TCU-Plenário, foi determinado o monitoramento da substituição do pessoal terceirizado prestando serviços a Furnas, por efetivos contratados, é pertinente a determinação proposta pela unidade técnica de, na auditoria a ser realizada no corrente exercício nessa Estatal, na área de pessoal, ser verificada a legalidade dos benefícios pagos ao pessoal terceirizado.

Ante o exposto, acolho os pareceres e Voto por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 4 de agosto de 2004.

Walton Alencar Rodrigues
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1.080/2004 - TCU - Plenário

1. Processo TC-004.285/2004-0

2. Grupo I - Classe V - Levantamento.
3. Entidade: Furnas Elétricas S.A.
4. Interessado: Congresso Nacional.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secex/RJ.
8. Advogado constituído nos autos: não houve.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento com vistas a verificar a aplicação de recursos do programa de trabalho “Implantação de Ciclo Combinado na Usina Termelétrica Santa Cruz – Fase 1 – com acréscimo de 350 MW (RJ)”, realizada em conformidade com o Plano de Auditoria 2004/1,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos artigos 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/92, em:

9.1. recomendar à Furnas Centrais Elétricas S.A. que, em conjunto com a Petrobrás, envide esforços na agilização das ações necessárias à conclusão do gasoduto que suprirá a UTE de Santa Cruz de gás natural, visando evitar atrasos prejudiciais ao empreendimento;

9.2. determinar à Secex/RJ que, na auditoria a ser realizada na empresa Furnas Centrais Elétricas S.A., no corrente exercício, na área de pessoal, registro Fiscalis 634/2004, verifique a legalidade da concessão de benefícios próprios do quadro de pessoal ao pessoal terceirizado, mediante reembolso efetuado por Furnas;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, esclarecendo que não foram identificadas irregularidades relacionadas ao Programa de Trabalho 25.752.0297.4462.0010.

9.4. arquivar o presente processo, nos termos do art. 250, inciso I, do Regimento Interno.

10. Ata nº 28/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO

Presidente

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-006.936/2004-2

Natureza: Levantamento

Entidade: Companhia Energética do Amazonas – CEAM.

Interessado: Congresso Nacional

Sumário: Fiscobras 2004. Obras de ampliação da capacidade do Parque de Geração Térmica de Energia Elétrica no Estado do Amazonas. Ausência de termos circunstanciados de recebimento dos grupos geradores adquiridos e de suas respectivas instalações, em desacordo com o art. 73, inciso I, § 1º, da Lei 8.666/93. Ausência de Estudo de Impacto Ambiental –EIA e de licenciamento ambiental das usinas, nas quais foram instalados os grupos geradores, infringindo determinações contidas nas Resoluções Conama 01/86 e 237/97.

Falta de cadastramento de contratos no Siasg. Irregularidades insuficientes para recomendar a paralisação cautelar das obras, nos termos do art. 93, § 2º, da Lei 10.707/2003. Audiência dos responsáveis. Determinações. Ciência à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

RELATÓRIO

Trata-se de Levantamento de Auditoria realizado no período de 25.5 a 7.7.2004, nas obras de ampliação da capacidade do Parque de Geração Térmica de Energia Elétrica no Estado do Amazonas, objeto do Programa de Trabalho 25.752.1042.3267.0013, cuja importância socioeconômica consiste em aumentar a oferta de energia elétrica confiável no interior do Estado do Amazonas, por meio da aquisição de grupos geradores novos, movidos a óleo diesel.

As obras tiveram início em 1º.1.2002, com término previsto para 31.12.2004. À data da vistoria **in loco** realizada pela Secex/AM, ocorrida em 18.6.200, verificou-se a realização de 61% do valor orçado para o empreendimento.

No momento da auditoria, encontrava-se em andamento a fase de habilitação da concorrência internacional 19/04, destinada à aquisição e instalação de 85 grupos geradores de energia elétrica, divididos em três lotes, quais sejam: a) 47 grupos geradores de 150 KW e 2 grupos geradores de 280 KW; b) 14 grupos geradores de 600 KW e 19 grupos geradores de 800 KW; c) 3 grupos geradores de 2.200 KW.

Segundo o demonstrativo orçamentário e financeiro fls. 13, os créditos autorizados para o exercício de 2004 são de R\$ 44.000.000,00, tendo sido executados, até a data da auditoria, R\$ 848.215,00.

Desde o início da realização do empreendimento, foi liquidada a quantia R\$ 46.504.576,57, estimando-se, para a conclusão do programa, o valor de R\$ 43.000.000,00.

Do exame dos contratos selecionados pela unidade técnica, foram identificadas as seguintes irregularidades (fls. 20/21):

a) Ausência de termos circunstanciados de recebimento provisório e definitivo dos grupos geradores adquiridos e das respectivas instalações, em desacordo com o art. 73, inciso I, e § 1º da Lei 8.666/93 (Contratos 373/02, 374/02 e 375/02);

b) Ausência de licenciamento ambiental de usinas nas quais foram instalados os grupos geradores, relativos aos contratos 373/02, 374/02 e 375/02, em desacordo com o art. 2º da Resolução Conama 237/97, bem como ausência de Estudo de Impacto Ambiental – EIA, conforme determina o art. 2º, inciso XI, da Resolução Conama 01/86.

Segundo a instrução, nenhuma das irregularidades apontadas recomendam a paralisação das obras, uma vez que os contratos encontram-se conclusos, os equipamentos entregues e não se materializou dano. Entretanto, a Secex/AM propõe a audiência dos responsáveis.

VOTO

Preliminarmente, registro que as irregularidades verificadas nas obras de ampliação da capacidade do Parque de Geração Térmica de Energia Elétrica no Estado do Amazonas não se revestem de gravidade suficiente a recomendar a paralisação cautelar das obras do empreendimento em análise, nos termos do art. 93, § 2º, da Lei 10.707/2003 (LDO de 2004).

Conquanto os grupos geradores tenham sido entregues pelos fornecedores nas respectivas usinas, não foram precedidos de termos circunstanciados de recebimento provisório e definitivo desses produtos e de suas instalações, em desacordo com o art. 73, inciso I, e § 1º, da Lei 8.666/93.

Tal exigência não é desnecessária ou desprezível se considerarmos que esses termos de recebimento podem compor os documentos necessários à definição do período de garantia de equipamentos de vultuosa quantia, bem como das obrigações das partes contratantes. Assim, os responsáveis devem ser ouvidos em audiência, sem embargo das determinações corretivas cabíveis.

As mesmas providências devem ser adotadas em relação à ausência de Estudo de Impacto Ambiental – EIA e de licenciamento ambiental das usinas nas quais foram instaladas os grupos geradores de energia elétrica, uma vez que não foi observado o art. 2º, inciso XI, da Resolução Conama 01/86 e o art. 2º da Resolução Conama 237/97.

Colhe-se dos autos que o relatório executivo produzido por técnicos da Eletrobrás e da própria CEAM, em julho de 2000, logo após a federalização da companhia estadual, já apontava para as más condições de

segurança ambiental, especialmente no que diz respeito à emissão de poluentes, resíduos, vazamento de óleo e excesso de barulho, dentre outros itens. Desde então, não se têm notícias de encaminhamento da solução deste problema aos órgãos licenciadores, tampouco da adoção de medidas mitigadoras.

Verifico, ainda, que os contratos auditados não possuem os respectivos registros no Sistema de Administração de Serviços Gerais – Siasg, violando, assim, a determinação contida no art. 18 da Lei 10.707/2003, **in verbis**:

“Art. 18. Os órgãos e entidades integrantes dos orçamentos da União deverão disponibilizar no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – Siasg - informações referentes aos contratos e aos convênios firmados, com a identificação dos respectivos programas de trabalho, mantendo atualizados os dados referentes à execução física e financeira.

(....)

§ 4º As entidades constantes do orçamento de investimento das estatais deverão providenciar a transferência eletrônica de dados relativa aos contratos firmados para o Siasg, na forma e no nível de detalhamento a serem definidos junto ao gestor do sistema.

§ 5º O Tribunal de Contas da União verificará o cumprimento do disposto neste artigo.”

A ausência de cumprimento da referida obrigação dificulta o controle externo das despesas já realizadas, ainda que a prestação de serviços e o fornecimento de bens já tenham sido concluídas. Saliento que os recursos destinados ao programa de trabalho em análise originam-se do orçamento de investimento das estatais e não decorrem de convênio firmado com a União.

Porém, não obstante a ausência de registro no Siasg configure, em princípio, indício de grave irregularidade, tal fato não é suficiente para recomendar a paralisação cautelar das obras, uma vez que, nos termos do art. 93, § 2º, da Lei 10.707/2003, não é materialmente relevante.

Ademais, eventual suspensão do empreendimento revela-se desproporcional ao fim que se almeja alcançar, para o qual bastam a oitiva prévia dos responsáveis e a determinação corretiva.

Por fim, deve-se comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional a situação encontrada.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação do Plenário.

Sala das Sessões, em 4 de agosto de 2004.

Walton Alencar Rodrigues
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1.081/2004 - TCU - Plenário

1. Processo TC-006.936/2004-2.
2. Grupo I - Classe V: Levantamento.
3. Entidade: Companhia Energética do Amazonas – CEAM.
4. Interessado: Congresso Nacional.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secex/AM.
8. Advogado que atuou nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria realizado no período de 25.5 a 7.7.2004, nas obras de ampliação da capacidade do Parque de Geração Térmica de Energia Elétrica no Estado do Amazonas, objeto do Programa de Trabalho 25.752.1042.3267.0013,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Secex/AM que identifique os responsáveis pela gestão dos contratos abaixo relacionados e os convoque em audiência, para que apresentem justificativa acerca das seguintes irregularidades:

9.1.1. ausência dos termos circunstanciados de recebimento provisório e definitivo dos grupos geradores adquiridos e das respectivas instalações, em desacordo com o art. 73, inciso I, e § 1º, da Lei 8.666/93;

9.1.2. ausência de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental – EIA e de licenciamento ambiental das usinas nas quais foram instalados grupos geradores (Contratos 373/02, 374/02 e 375/02), ao arrepio do disposto no art. 2º, inciso XI, da Resolução Conama 01/86 e no art. 2º da Resolução Conama 237/97;

9.1.3. ausência de cadastramento de todos os contratos no Sistema de Administração de Serviços Gerais – Siasg, em afronta ao disposto no art. 18 da Lei 10.707/2003;

9.2. determinar à empresa Companhia Energética do Amazonas – CEAM que:

9.2.1. elabore os termos circunstanciados de recebimento provisório e definitivo dos grupos geradores adquiridos e das respectivas instalações, atinentes aos contratos 373/02, 374/02 e 375/02, conforme determina o art. 73, inciso I, e § 1º, da Lei 8.666/93;

9.2.2. promova o Estudo de Impacto Ambiental –EIA e o devido licenciamento ambiental, junto aos órgãos responsáveis, das usinas nas quais foram instaladas os grupos geradores relativos aos contratos 373/02, 374/02 e 375/02, em cumprimento ao art. 2º, inciso XI, da Resolução Conama 01/86 e ao art. 2º da Resolução Conama 237/97, respectivamente;

9.2.3. cadastre todos contratos no Sistema de Administração de Serviços Gerais – Siasg, a teor o disposto no art. 18 da Lei 10.707/2003;

9.2.4. informe ao Tribunal, no prazo de 30 dias da ciência deste Acórdão, sobre as providências adotadas para atendimento das determinações anteriores;

9.3. dar ciência desta decisão, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, informando-lhes que não foram observadas graves irregularidades que recomendassem a paralisação cautelar das obras de ampliação da capacidade do Parque de Geração Térmica de Energia Elétrica no Estado do Amazonas, objeto do Programa de Trabalho 25.752.1042.3267.0013, nos termos do art. 93, § 2º da Lei 10.707/2003 (LDO de 2004).

10. Ata nº 28/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO

Presidente

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-008.795/2004-1

Natureza: Levantamento

Entidade: Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. – Eletronorte

Interessado: Congresso Nacional

Sumário: Levantamento. Fiscobras 2004. Programa de Trabalho “Manutenção de Sistema de Transmissão de Energia Elétrica na Região Norte”. Ausência de irregularidades. Ciência à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, por ocasião do encaminhamento do processo consolidado. Arquivamento.

RELATÓRIO

Trata-se de Levantamento realizado na Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. – Eletronorte, com vistas a verificar a aplicação de recursos do programa de trabalho “Manutenção de Sistema de Transmissão de Energia Elétrica na Região Norte”, PT 25.752.0297.4462.0010.

Na Lei Orçamentária Anual para 2004 foram alocados, para o programa de trabalho em apreço, R\$ 36.500.000,00, dos quais estavam empenhados, até a data da realização do Levantamento, R\$ 17.555.000,00, com despesas liquidadas no valor de R\$ 1.005.000,00.

As despesas são relativas a pequenas obras – R\$ 24.000,00 – e à aquisição de equipamentos, veículos e serviços não diretamente vinculados a obras, circunstância que levou a equipe de auditoria sugerir à Secob que reavalie a conveniência da inclusão desse programa de trabalho em auditorias do Fiscobras, essencialmente direcionado para a verificação da execução de obras.

Não obstante, a verificação da documentação não revelou a ocorrência de irregularidades e, por essa razão, a unidade técnica propõe o arquivamento do processo.

VOTO

Conforme exposto no relatório, não foram identificadas irregularidades no programa de trabalho examinado.

Por tal razão, o encaminhamento de cópia da deliberação à Comissão Mista de Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional pode ocorrer no processo consolidado que será encaminhado pelo Tribunal de Contas da União ao Congresso Nacional em outubro de 2004.

Ante o exposto, acolho os pareceres e Voto por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 4 de agosto de 2004.

Walton Alencar Rodrigues
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1.082/2004 - TCU - Plenário

1. Processo TC-008.795/2004-1
2. Grupo I - Classe V - Levantamento.
3. Entidade: Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. – Eletronorte.
4. Interessado: Congresso Nacional.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: 1ª Secex.
8. Advogado constituído nos autos: não houve.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento com vistas a verificar a aplicação de recursos do programa de trabalho “Manutenção de Sistema de Transmissão de Energia Elétrica na Região Norte”, PT 25.752.0297.4462.0010, realizada em conformidade com o Plano de Auditoria 2004/1,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos artigos 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/92, em arquivar o presente processo, nos termos do art. 250, inciso I, do Regimento Interno.

10. Ata nº 28/2004 – Plenário
11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária
12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO

Presidente

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-004.096/2004-2

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria

Entidade: Universidade Federal Fluminense (UFF)

Interessado: Congresso Nacional

Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: Levantamento de Auditoria. Fiscobras 2004. Universidade Federal Fluminense. Construção de hospital veterinário para animais de pequeno porte. Identificação de falhas de pequena gravidade. Determinações. Ciência ao Congresso Nacional.

Cuidam os autos de Levantamento de Auditoria, realizado no âmbito do Fiscobras, em maio/junho de 2004, nas obras relativas ao PT 12.364.0041.4009.0033 – “*Funcionamento de Cursos de Graduação no Estado do Rio de Janeiro*”.

Esse programa de trabalho, mais especificamente, compreende a construção, no âmbito da Universidade Federal Fluminense (UFF), de um hospital veterinário para animais de pequeno porte.

O custo total do empreendimento situa-se em torno R\$ 1.520.000,00, tendo sido já despendido cerca de 47% desse valor.

No presente relatório, a equipe de fiscalização da SECEX-RJ apontou a ocorrência das seguintes irregularidades:

- “o projeto básico [do hospital] não foi aprovado pela autoridade competente, conforme estabelece o art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei nº 8.666/93”;
- “não foram indicadas, nos autos do processo licitatório [realizado para a contratação das obras], as referências de custos utilizadas pela Administração para a elaboração do orçamento, contrariando o art. 6º, inciso IX, alínea ‘f’, da Lei nº 8.666/93”;
- “o contrato [firmado com a empresa executora] não contém cláusula especificando o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática, consoante estabelece o art. 55, inciso V, da Lei nº 8.666/93”; e
- “o processo administrativo referente ao contrato em pauta não se encontra devidamente formalizado, pois contém folhas com ausência de numeração e rubrica, em desacordo com o previsto no art. 24, § 4º, da Lei nº 9.784/99”.

Conclusivamente, a unidade técnica, salientando que “os indícios de irregularidade apontados neste relatório se referem a questões de pouca relevância e decorrem de falhas de natureza formal”, sugeriu, em pareceres uniformes, a formulação de determinações à entidade e o arquivamento dos autos.

É o Relatório.

VOTO

Consoante anotou a SECEX-RJ, as falhas identificadas na execução do PT 12.364.0041.4009.0033 são de pequena gravidade, sendo bastante, a propósito, a formulação de determinações corretivas à Universidade.

Considero ainda pertinente a oportuna juntada do processo às contas da UFF referentes ao exercício de 2004, para exame em confronto.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2004.

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1.083/2004 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC-004.096/2004-2
2. Grupo I; Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Universidade Federal Fluminense (UFF)
5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria, realizado no âmbito do Fiscobras, em maio/junho de 2004, nas obras relativas ao PT 12.364.0041.4009.0033 – “*Funcionamento de Cursos de Graduação no Estado do Rio de Janeiro*”;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Universidade Federal Fluminense que:

9.1.1. quando da realização de licitações destinadas à execução de obras e à prestação de serviços, submeta, antes da abertura dos certames, os respectivos projetos básicos à apreciação da autoridade competente, para fins de aprovação, em atendimento ao disposto no art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei nº 8.666/93;

9.1.2. inclua, nos autos dos processos licitatórios conduzidos pela entidade, as referências de custos utilizadas pela Administração para a elaboração dos respectivos orçamentos, em consonância com o previsto no art. 6º, inciso IX, alínea “f”, da Lei nº 8.666/93, atentando, outrossim, no caso de obras e serviços de engenharia, para o limite máximo de preços estabelecido no art. 101 da Lei nº 10.707/2003;

9.1.3. observe, com rigor, o disposto no art. 55, inciso V, da Lei nº 8.666/93, fazendo constar em seus contratos administrativos cláusula específica alusiva aos créditos pelos quais correrão as despesas;

9.1.4. atente para a adequada formalização dos processos administrativos, de modo que todas as páginas sejam numeradas sequencialmente e rubricadas, conforme prevê o art. 22, § 4º, da Lei nº 9.784/99;

9.2. determinar a oportuna juntada dos autos às contas da Universidade Federal Fluminense relativas ao exercício de 2004;

9.3. remeter cópia desta deliberação, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

10. Ata nº 28/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira (Relator), Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO
Presidente

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE V – PLENÁRIO

TC–015.398/2002-5 (com 5 volumes)

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidade: Prefeitura Municipal de Campinas/SP

Responsáveis:

- Francisco Chico Amaral, ex-Prefeito (CPF 010.598.838-49)
- Vital Alimentação de Coletividade Ltda. (CNPJ 59.388.173/0001-71)
- Geraldo J. Coan & Cia. Ltda. (CNPJ 62.436.282/0001-21)
- Nutriplus Alimentação & Tecnologia Ltda. (CNPJ 49.254.634/0001-60)
- Sistol – Sistema de Alimentação de Coletividade Ltda. (CNPJ 01.785.999/0001-94)

Advogado constituído nos autos: não atuou.

Sumário: Auditoria no Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae. Redução linear de 40% no preços dos cardápios fornecidos pelas empresas contratadas pela PM de Campinas/SP, do exercício de 2000 para 2001, sem que houvesse redução de quantitativos ou piora na qualidade das refeições. Diligências junto à prefeitura e às empresas. Ausência de justificativas razoáveis para a redução de preços. Índícios de superfaturamento nos preços anteriormente praticados. Conversão dos autos em Tomada de Contas Especial. Citação solidária do ex-prefeito e das empresas. Determinações.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Auditoria no Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae na Prefeitura Municipal de Campinas/SP, visando a avaliar a regularidade da execução e a adequação dos sistema de controle, envolvendo também a prestação de contas dos recursos recebidos pela prefeitura, nos exercícios de 2000 e 2001. O presente trabalho integra conjunto de auditorias em 58 municípios e 9 secretarias estaduais de educação, cujos resultados foram consolidados pela 6ª Secex, de modo de propiciar uma visão global do programa.

2. Foram formuladas sete questões de auditoria para orientar o trabalho das unidades técnicas envolvidas, resumidas a seguir, sendo que apenas as quatro primeiras são aplicáveis a esta auditoria:

- 1) A gestão dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE é transparente e conforme os objetivos do Pnae?
- 2) Qual a contrapartida financeira dos estados e municípios?
- 3) As licitações são realizadas de acordo com a legislação?
- 4) Como é a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar – CAEs quanto à estrutura de funcionamento e análise das prestações de contas?
- 5) A descentralização do Programa para as escolas é viável?
- 6) O atendimento do Pnae é regular e universal?
- 7) O FNDE dispõe de estrutura adequada para acompanhar a execução do Programa e analisar as prestações de contas?

3. No Município de Campinas/SP, nos exercícios de 2000 e 2001, o Pnae era executado por meio do modelo terceirizado, no qual a produção e o fornecimento das refeições era de responsabilidade de quatro empresas – Vital Alimentação de Coletividade Ltda., Geraldo J. Coan & Cia. Ltda., Nutriplus Alimentação & Tecnologia Ltda. e Sistol - Sistema de Alimentação de Coletividade Ltda. – contratadas pela prefeitura em processo licitatório. Nesse modelo, os recursos transferidos pelo FNDE somente podem ser utilizados para o pagamento dos gêneros alimentícios, ficando as demais despesas necessárias ao fornecimento da merenda a cargo da prefeitura.

4. No curso dos trabalhos, a equipe de auditoria verificou que a Prefeitura de Campinas estava adotando novo modelo de gestão do programa, baseado em convênio com a Ceasa/Campinas e com a introdução de ações pedagógicas voltadas para a educação nutricional.

5.Examina-se, nessa oportunidade, significativo indício de dano ao erário, relacionado com a execução terceirizada do Pnae no Município de Campinas/SP, conforme de verá a seguir.

6.Como os recursos do FNDE devem ser utilizados exclusivamente na aquisição dos gêneros alimentícios, as empresas contratadas apresentam duas faturas à prefeitura: uma, relativa aos gêneros alimentícios e outros insumos; outra, referente aos serviços. A soma das duas faturas corresponde ao total de refeições fornecidas multiplicado pelo preço dos respectivos cardápios, que é, na verdade, a forma de remuneração das empresas, de acordo com o definido nas licitações realizadas e nos respectivos contratos.

7.Existem nove tipos de cardápio, previamente definidos no edital, fornecidos quase que igualmente pelas quatro empresas contratadas. A equipe de auditoria, ao examinar os preços unitários de cada cardápio vigente nos contratos das quatro empresas, verificou que, do exercício de 2000 para o exercício de 2001, “todos os preços unitários, de todos os contratos, tiveram uma redução linear de 40%.” Não obstante, não houve, por acordo expresse entre as partes (fls. 121/122, volume 1), qualquer alteração nos cardápios, nas quantidades ou na qualidade nutricional das refeições servidas aos alunos. (fls. 15/17)

8.O montante de recursos aplicados pela Prefeitura de Campinas, de todas as fontes, na aquisição de gêneros alimentícios foi de R\$ 14.366.010,00, em 2000, e de R\$ 7.904.307,67, em 2001. Enquanto o número de alunos atendidos aumentou de 156.757 para 166.720, 6,35%, no mesmo período, o total de recursos utilizados diminuiu 44,98%, sem que houvesse redução na quantidade servida ou alteração na qualidade das refeições.

9.Essa informação é corroborada pelos membros do CAE entrevistados e pelas escolas visitadas por amostragem pela equipe de auditoria, os quais não observaram qualquer alteração na qualidade e quantidade da merenda escolar servidas aos alunos (fls. 119/120).

10.Mesmo considerando o número total de cardápios fornecidos pelas empresas – que não corresponde estritamente ao número de alunos – permanece grande discrepância entre a redução do faturamento de gêneros alimentícios e a variação do número de cardápios fornecidos por cada empresa, conforme demonstrou a unidade técnica às fls. 19/24.

11.Assim, considerando ainda que os preços dos gêneros alimentícios, na melhor das hipóteses, não sofreram variação significativa entre os anos de 2000 e 2001, a unidade técnica propôs, inicialmente, que as empresas contratadas fossem ouvidas em audiência para que apresentassem suas razões de justificativa quanto à grande desproporção entre a redução no faturamento de gêneros alimentícios e a variação do número total de refeições servidas entre os exercícios de 2000 e 2001. (fls. 28/31).

12.Submetidos os autos a meu Gabinete, determinei, preliminarmente, que fossem promovidas diligências junto à Prefeitura de Campinas/SP e também às empresas fornecedoras da merenda escolar para que informassem “o total de gêneros alimentícios adquiridos nos exercícios de 2000 e de 2001, especificado por gênero, com os respectivos valores de aquisição e de venda, de forma tabulada”, bem como para que explicassem, detalhadamente, “como foi possível reduzir linearmente em 40% o custo de todos os cardápios fornecidos sem que houvesse qualquer diminuição quantitativa ou qualitativa nas refeições servidas.” (fl. 32)

13.Os dados e informações fornecidos pela prefeitura e pelas empresas em resposta às diligências realizadas mostram que houve, efetivamente, significativa redução tanto no valor quanto nas quantidades dos gêneros alimentícios adquiridos pelas empresas. Para maior detalhamento da situação que se configurou com os levantamentos realizados pela equipe de auditoria, transcrevo, adiante, a análise das respostas encaminhadas ao Tribunal, a conclusão e a proposta de encaminhamento formuladas pela instrução (fls. 117/133):

“(…)

9. A Prefeitura inicia discorrendo sobre o histórico do modelo de gestão do programa de alimentação escolar em Campinas, que teria iniciado em meados de 1998 através de empresas terceirizadas. Ao assumir em janeiro de 2001, a nova administração da municipalidade verificou que:

- ‘não era exercido controle incisivo’ sobre a prestação de serviço das terceirizadas;
- a equipe da coordenadoria de nutrição era reduzida;
- não havia exigência da elaboração dos cardápios conforme edital;
- não havia informações sobre o gerenciamento do programa da merenda escolar.

10. Ainda assim pôde ser levantado dados sobre a frequência e números de refeições servidas aos alunos em 2000 (planilhas às fls. 84/87 - vol. principal). Neste ponto a P. M. de Campinas levanta uma suposta irregularidade grave, de que a ‘média das refeições servidas em relação à frequência dos escolares foi superior aproximadamente em 62%, sendo que, em situações particulares, a quantidade faturada sugeria que todos os alunos teriam se alimentado por três vezes consecutivas (...)’, pela falta de controle a Prefeitura entendia que ‘o procedimento acima ocorria na totalidade da rede’.

11. Este fato é deveras grave pois se havia um n.º de cardápios/dia faturados à maior, existiria um número determinado de notas fiscais de serviços e de gêneros alimentícios que eram emitidos pelas empresas terceirizadas, mas que de fato não correspondiam nem a serviços prestados nem a gêneros alimentícios entregues, já que para receber o valor das refeições/dia computadas, havia a necessidade da emissão de notas fiscais nos valores correspondentes.

12. O então Prefeito Antônio da Costa substituiu a antiga equipe de nutrição por uma comissão, tendo como um dos objetivos a renegociação de preços com as empresas prestadoras de serviço da merenda escolar. A renegociação foi realizada com redução dos contratos em 40%, que segundo a P.M.C. ‘ não trouxe qualquer prejuízo no atendimento aos educandos, do ponto de vista da qualidade e quantidade, porque anda previa um margem de segurança e aproximadamente 20% (...)’. Não fica muito claro a que se referem estes 20%, se à disponibilidade financeira do município ou à folga em termos de custo estimado das empresas.

13. De qualquer forma, o fato de uma empresa aceitar reduzir em 40% seu preço de venda mantendo quantidade e qualidade, demonstra no mínimo em que bases antieconômicas estava se desenvolvendo tal ajuste com a administração pública. Informa ainda a prefeitura que ‘adotou-se a conferência rigorosa das planilhas de refeições servidas, para fins de faturamento’, enfatizando a necessidade de maior controle nas escolas ‘visto que o pagamento se dá às empresas, por número de refeições servidas e não por quantidade de gêneros entregues’, inclusive através de convênios com instituições de ensino superior e pesquisa. Finaliza dizendo que ‘(...)foi possível a redução de 40% nos preços (...) sem queda na quantidade e qualidade dos serviços prestados gerando uma economia de aproximadamente R\$ 10 milhões dos recursos públicos’.

14. Vale destacar que a equipe de auditoria entrevistou, em setembro de 2002, os componentes do Conselho de Alimentação Escolar em Campinas/SP, cuja atuação está descrita no item 3.2, às fls. 25 do vol. principal. Não houve por parte dos representantes nenhuma reclamação incisiva sobre a quantidade e qualidade das refeições servidas naquele período.

15. A equipe também visitou, por amostragem, algumas poucas escolas que, apesar de não representarem toda a comunidade escolar, não demonstraram estar insatisfeitas com a quantidade/qualidade das refeições servidas.

EMPRESA VITAL ALIMENTAÇÃO DE COLETIVIDADE LTDA.

37. Em resposta à diligência, a empresa enviou, em 01 de abril de 2003, os documentos inseridos às fls. 107/111 do volume principal, constando as seguintes informações: a) tabela com o total de gêneros alimentícios fornecidos à Prefeitura de Campinas/SP nos exercícios de 2000 e 2001, especificando os gêneros, com os respectivos valores de aquisição e venda (fls. 108/111) e b) esclarecimento sucinto sobre a redução de 40% nos preços dos cardápios sem interferência na qualidade e quantidade da merenda (fl. 107).

a) tabela com o total de gêneros alimentícios fornecidos em 2000 e 2001.

38. Para efeito de comparação entre as quantidades de gêneros alimentícios fornecidos em 2000 e 2001, estaremos apresentando abaixo, tabelas com as informações enviadas pela P. M. de Campinas obtidas das ‘Notas Fiscais emitidas pelas empresas para fins de faturamento.’. As tabelas foram processadas de tal modo a evidenciar a redução nos quantitativos dos gêneros alimentícios efetuada pela empresa Vital, entre 2000 e 2001, para o atendimento do Programa da Merenda Escolar. Destacamos que como a empresa Vital atuou em 2000 em duas regiões distintas (tabela da fl.14 - vol. principal), quais sejam, região sudoeste: janeiro a maio de 2000 e região leste: ano inteiro, estaremos para efeito de comparação dos quantitativos, descartando nas tabelas abaixo a contribuição da região sudoeste, ou seja, nas tabelas só constam os gêneros fornecidos para região leste dentro do contrato n.º 360/98.

01) Tabela comparativa dos valores faturados por grupo alimentício.1

Grupo	Valor total/2000	Valor total/2001	REDUÇÃO
CARNE	R\$ 771.557,00	R\$ 538.688,60	-30,18%
CEREAL	R\$ 748.106,50	R\$ 243.958,70	-67,39%
CONSERVA	R\$ 109.116,90	R\$ 63.985,34	-41,36%
DOCE	R\$ 112.145,60	R\$ 50.343,79	-55,11%
FARINHA	R\$ 158.354,30	R\$ 54.218,97	-65,76%
HORTI	R\$ 611.160,30	R\$ 558.080,70	-8,69%
LEITE	R\$ 1.113.798,00	R\$ 567.896,50	-49,01%
OLEO	R\$ 71.343,88	R\$ 34.326,15	-51,89%
PÃO	R\$ 833.649,90	R\$ 426.957,40	-48,78%
TOTAL	R\$ 4.529.232,38	R\$ 2.538.456,15	-43,95%

Fonte: Planilha da P.M. de Campinas às fls. 42/47 e 80/85 – anexo 01.

02) Tabela comparativa dos quantitativos dos gêneros alimentícios constantes das notas fiscais faturadas pela empresa Vital Alimentação de Coletividade Ltda..2

1 A definição dos grupos alimentícios é feita segundo critérios da Prefeitura Municipal de Campinas.

Gêneros alimentícios	Unidade	Qtd./2000	Qtd./2001	Variação	Valor Total/2000	Valor Total/2001	Variação
leite	lito	979.526	334.403	-65,85%	R\$ 816.699,70	R\$ 371.933,32	-54,57%
Atroz - pacote 5 kg	pacote	83.988	16.047	-81,09%	R\$ 876.282,00	R\$ 71.762,19	-91,88%
Água em geral	unidade	2.457.470	1.413.082	-42,47%	R\$ 287.183,72	R\$ 169.666,32	-41,01%
Doce - pacote de 5 litros	pacote	11.813	9.743	-17,37%	R\$ 238.602,80	R\$ 19.958,40	-91,60%
Carne	kg	83.317	66.789	-19,87%	R\$ 347.621,90	R\$ 282.991,00	-18,59%
Macarrão - pacote 500g	pacote	264.682	56.284	-78,74%	R\$ 250.281,37	R\$ 35.743,55	-85,93%
Óleo	unidade	1.196.898	476.344	-60,29%	R\$ 176.498,00	R\$ 44.498,00	-74,79%
Biscoitos - pacote 500g	pacote	384.278	225.820	-41,24%	R\$ 342.849,70	R\$ 171.347,19	-50,03%
Frango	kg	46.982	41.234	-12,20%	R\$ 183.151,80	R\$ 164.814,00	-10,01%
Salchicha	kg	46.978	22.230	-52,89%	R\$ 122.136,00	R\$ 60.382,00	-50,58%
Maiz	canva	4.126	5.893	42,83%	R\$ 87.849,37	R\$ 117.716,41	34,00%
Arroz	kg	24.291	11.143	-54,08%	R\$ 38.753,60	R\$ 19.871,97	-49,49%
Alcachofra	kg	36.587	16.152	-56,24%	R\$ 20.297,82	R\$ 10.039,62	-50,60%
Sal	kg	8.217	6.899	-16,04%	R\$ 2.218,59	R\$ 1.755,59	-21,79%
Queijo	unidade	zero	885.480	xxxx	zero	R\$ 123.411,00	xxxx

Fonte: Planilha da P.M. de Campinas às fls. 42/47 e 80/85 – anexo 01.

Obs.: Não é aconselhável nesta planilha obter-se preços médios pois pode haver distorções. Os preços médios devem ser extraídos da planilha original.

39. Verificando a tabela enviada pela Vital às fls. 108/111 do vol. principal, percebemos que os quantitativos também sofreram redução de 2000 para 2001, principalmente para os gêneros alimentícios destacados na tabela do subitem 02) acima. Entretanto, deve-se considerar que a tabela da Vital contém os números da região sudoeste (janeiro a maio/2000), que não foram considerados nas tabelas dos subitens 01) e 02) acima. Mesmo assim, de maneira geral, há uma tendência de redução significativa nos quantitativos dos gêneros fornecidos pela empresa.

b) redução linear de 40% no preço dos cardápios.

40. A Vital afirma que reduziu em 40% o preço dos cardápios, ‘sem, contudo, interferir na qualidade da merenda. Essa redução foi possível após inúmeros contatos com nossos fornecedores, além de termos reduzido nosso quadro de mão de obra e, conseqüentemente, os custos fixos.’

41. Entretanto, não fornece maiores explicações sobre como manter a qualidade e quantidade das refeições com uma redução tão significativa nos quantitativos dos gêneros alimentícios fornecidos, como mostram os números da tabela comparativa anterior.

EMPRESA GERALDO J. COAN & CIA. LTDA.

42. Em resposta à diligência, a empresa enviou, em 31 de janeiro de 2003, os documentos inseridos às fls. 90/103 do volume principal, constando as seguintes informações: a) tabela com o total de gêneros alimentícios fornecidos à Prefeitura de Campinas/SP nos exercícios de 2000 e 2001, especificando os gêneros, com os respectivos valores de aquisição e venda (fls. 91/100); b) nota explicativa sobre a redução de 40% nos preços dos cardápios sem interferência na qualidade e quantidade da merenda (fls. 101/102) e c) quadro demonstrativo das refeições.

a) tabela com o total de gêneros alimentícios fornecidos em 2000 e 2001.

43. Para efeito de comparação entre as quantidades de gêneros alimentícios fornecidos em 2000 e 2001, estaremos apresentando abaixo, tabelas com as informações enviadas pela P. M. de Campinas obtidas das ‘Notas Fiscais emitidas pelas empresas para fins de faturamento.’. As tabelas foram processadas de tal modo a evidenciar a redução nos quantitativos dos gêneros alimentícios efetuada pela empresa Geraldo J. Coan & Cia. Ltda., entre 2000 e 2001, para o atendimento do Programa da Merenda Escolar.

44. Destacamos que a empresa atuou na mesma região (região sul) em 2000 e 2001 (tabela da fl.14 - vol. principal), e o comparativo contemplará os quantitativos dos gêneros alimentícios fornecidos sob o contrato n.º 254/98.

01) Tabela comparativa dos valores faturados por grupo alimentício.3

Grupo	Valor total/2000	Valor total/2001	REDUÇÃO
CARNE	R\$ 627.460,00	R\$ 374.164,30	-40,37%
CEREAL	R\$ 393.901,40	R\$ 109.571,90	-72,18%
CONSERVA	R\$ 960.604,00	R\$ 55.419,24	-94,23%
DOCE	R\$ 54.885,84	R\$ 43.683,51	-20,41%
FARINHA	R\$ 153.580,10	R\$ 31.853,90	-79,26%
HORTI	R\$ 375.430,80	R\$ 264.197,70	-29,63%
LEITE	R\$ 513.402,50	R\$ 516.471,40	0,60%
OLEO	R\$ 640.950,60	R\$ 15.219,17	-97,63%
PÃO	R\$ 364.581,80	R\$ 576.042,80	58,00%
TOTAL	R\$ 4.084.797,04	R\$ 1.986.623,92	-51,37%

Fonte: Planilha da P.M. de Campinas às fls. 18/26 e 52/59 – anexo 01.

a) relação das quantidades de gêneros alimentícios (2000 e 2001).

45. Para efeito de comparação entre as quantidades de gêneros alimentícios fornecidos em 2000 e 2001, estaremos apresentando abaixo, tabelas com as informações enviadas pela P. M. de Campinas obtidas das

2 Não foram inseridos todos os gêneros alimentícios nesta tabela. Apenas aqueles que atenderam aos seguintes critérios: a) maior peso no faturamento e b) gêneros alimentícios de maior importância no cardápio n.º 5.

3 A definição dos grupos alimentícios é feita segundo critérios da Prefeitura Municipal de Campinas.

‘Notas Fiscais emitidas pelas empresas para fins de faturamento.’. As tabelas foram processadas de tal modo a evidenciar a redução nos quantitativos dos gêneros alimentícios efetuada pela empresa Nutriplus, entre 2000 e 2001, para atendimento ao Programa da Merenda Escolar.

46. Destacamos que a empresa atuou nas mesmas regiões (noroeste e norte) em 2000 e 2001 (tabela da fl.14 - vol. principal), e o comparativo contemplará os quantitativos dos gêneros alimentícios fornecidos sob os contratos n.ºs 275/99, 079/99 e 107/2000.

01) Tabela comparativa dos valores faturados por grupo alimentício.4

Grupo	Valor total/2000	Valor total/2001	REDUÇÃO
CARNE	R\$ 1.580.254,00	R\$ 539.561,60	-65,86%
CEREAL	R\$ 110.583,90	R\$ 168.150,80	52,06%
CONSERVA	R\$ 127.134,90	R\$ 84.920,82	-33,20%
DOCE	R\$ 8.938,47	R\$ 19.505,32	118,22%
FARINHA	R\$ 28.342,03	R\$ 36.810,41	29,88%
HORTI	R\$ 153.877,70	R\$ 170.053,30	10,51%
LEITE	R\$ 332.857,50	R\$ 261.339,60	-21,49%
OLEO	R\$ 13.717,87	R\$ 17.712,47	29,12%
PÃO	R\$ 258.232,95	R\$ 423.681,80	64,07%
TOTAL	R\$ 2.613.939,32	R\$ 1.721.736,12	-34,13%

Fonte: Planilha da P.M. de Campinas às fls. 30/36 e 60/73 – anexo 01

02) Tabela comparativa dos quantitativos dos gêneros alimentícios constantes das notas fiscais faturadas pela empresa Nutriplus Alimentação & Tecnologia Ltda..5

Gêneros alimentícios	Unidade	Qtd./2000	Qtd./2001	Variação	Valor Total/2000	Valor Total/2001	Variação
Carne	kg	545.152	87.871	-83,88%	R\$ 1.519.403,70	R\$ 356.879,50	-77,65%
Leite	l	179.653	82.255	-54,01%	R\$ 364.435,10	R\$ 88.345,85	-46,07%
Leite em pó	kg	15.835	9.631	-39,22%	R\$ 53.350,00	R\$ 29.585,50	-44,52%
Frango	kg	35.773	23.161	-35,25%	R\$ 143.072,20	R\$ 55.233,58	-61,74%
Entrada de tomate	kg (400g)	30.374	9.615	-68,21%	R\$ 98.982,04	R\$ 29.055,40	-70,48%
Feijão comum	kg (500g)	1.720.011	1.164.491	-32,28%	R\$ 333.775,95	R\$ 201.159,43	-39,76%
Batata	kg	36.112	42.351	17,11%	R\$ 68.788,42	R\$ 83.066,93	20,76%
Macarrão	kg	324	244	-24,69%	R\$ 4.655,02	R\$ 4.555,05	-2,15%
Preservativos em geral**	kg	48.051	22.201	-53,69%	R\$ 4.655,02	R\$ 4.555,05	-2,15%
Maca	kg	42.413	18.001	-57,56%	R\$ 42.750,47	R\$ 14.565,43	-66,39%
Doce	unidade	292.348	1.015.034	244,76%	R\$ 41.802,95	R\$ 174.124,91	316,64%
Óleo	kg	42.884	53.371	24,38%	R\$ 16.452,20	R\$ 18.741,71	13,92%
Macarrão	kg	33.249	42.091	26,43%	R\$ 38.651,13	R\$ 65.846,93	70,36%
Queijo	kg	21.333	10.041	-52,92%	R\$ 13.642,36	R\$ 8.216,40	-39,45%
Pão	kg	144.171	15.951	-88,94%	R\$ 11.167,00	R\$ 27.477,01	146,85%

Fonte: Planilha da P.M. de Campinas às fls. 30/36 e 60/73 – anexo 01

* - houve aumento da quantidade entregue em 2001. A comparação ficou prejudicada devido à grande variedade de tipos de suco apresentada.

** - pequenos fornecimentos do gênero não foram considerados em 2001.

OBS.: Não é aconselhável nesta planilha obter-se preços médios pois pode haver distorções. Os preços médios devem ser extraídos da planilha original.

47. Verificando a tabela enviada pela Nutriplus às fls. 99/113 - volume 03, percebemos que os quantitativos também sofreram redução de 2000 para 2001, principalmente para os gêneros alimentícios destacados na tabela do subitem 02) acima. Constatou-se também algumas diferenças entre os quantitativos enviados pela empresa e os contabilizados pela P. M. de Campinas: por exemplo; quantidade de carne bovina e outras carnes informadas pela P.M.C da tabela 02), no ano de 2000, no total de 545.152 kg contra o valor informado pela Nutriplus de 118.143 kg às fls. 113 - volume 3. De qualquer forma, há uma tendência de redução significativa dos quantitativos dos gêneros alimentícios de 2000 para 2001. Vale lembrar que os números apresentados pela P.M.C foram retirados das ‘Notas Fiscais emitidas pelas empresas para fins de faturamento.’.

b) explicação da redução de 40% no custo dos cardápios

48. As explicações da Nutriplus podem ser sintetizadas na tabela apresentada às fls. 20 - vol. 03 da composição final do custo unitário. Iremos nos deter no item específico dos gêneros alimentícios por estar relacionado diretamente com a questão da manutenção ou não da quantidade e qualidade das refeições. Da tabela verifica-se que o custo dos gêneros alimentícios participava com 30,07% na composição do custo unitário da empresa. De 2000 para 2001 houve uma redução média, neste item, de 20% o que resultou numa economia de 6,01% no custo final. Sabemos que:

CUSTO + LUCRO = PREÇO VENDA;

O Preço de venda médio dos gêneros alimentícios por cardápio fornecido, em cada ano, pela Nutriplus, pode ser calculado da seguinte forma:

	2000	2001	variação
Nº de cardápios/dia servidos *	5.951.707	6.541.857	9,92%
Faturamento total dos gêneros alimentícios **	R\$ 2.613.939,32	R\$ 1.721.736,12	-34,13%
Preço de venda médio	R\$ 0,44	R\$ 0,26	-40,07%

4 A definição dos grupos alimentícios é feita segundo critérios da Prefeitura Municipal de Campinas.

5 Não foram inseridos todos os gêneros alimentícios nesta tabela. Apenas aqueles que atenderam aos seguintes critérios: a) maior peso no faturamento e b) gêneros alimentícios de maior importância no cardápio n.º 5.

* - retirados da tabela às fls. 22 – volume principal;

** - retirados da tabela comparativa do subitem 01) anterior.

Percebemos que a redução percentual obtida da tabela anterior de 40,07% é muito superior aos 20% informados pela Nutriplus. Desta forma, a alegada readequação dos cardápios (fls. 08/09 - vol. 03) não é suficiente para justificar a diferença tão significativa do faturamento médio dos gêneros entre os anos analisados, e consequentemente da redução dos quantitativos alimentícios. Com o agravante de que pelos efeitos inflacionários sabemos que os preços dos alimentos, na média, tiveram aumento de 2000 para 2001.

EMPRESA SISTAL - SISTEMA DE ALIMENTAÇÃO DE COLETIVIDADE LTDA.

49. Em resposta à diligência, a empresa enviou, em 20 de janeiro e 14 de abril de 2003, os documentos inseridos às fls. 50/51 e 112/116 do volume principal, contendo as seguintes informações: a) tabela com o total de gêneros alimentícios fornecidos à Prefeitura de Campinas/SP nos exercícios de 2000 e 2001, especificando os gêneros, com os respectivos valores de aquisição e venda (fls. 113/116 - vol. principal) e b) esclarecimento sobre a redução de 40% nos preços dos cardápios sem interferência na qualidade e quantidade da merenda (fls. 50/51 - vol. principal).

50. A Sistol tem uma peculiaridade que diferencia sua atuação das demais já analisadas. A empresa só começou a atuar, praticamente, a partir de junho de 2000 na região noroeste, conforme tabela à fl. 14 do volume principal. Desta forma, a análise comparativa por período não é a mais adequada e sim a por cardápios/dia servidos.

01) Tabela comparativa dos valores faturados por grupo alimentício⁶

Grupos	Valor total/2000	Valor total/2001	REDUÇÃO
CARNE	R\$ 341.860,40	R\$ 393.838,00	15,20%
CEREAL	R\$ 182.550,40	R\$ 163.729,70	-10,31%
CONSERVA	R\$ 50.876,79	R\$ 47.743,78	-6,16%
DOCE	R\$ 56.909,11	R\$ 30.923,85	-45,66%
FARINHA	R\$ 55.622,70	R\$ 30.261,45	-45,60%
HORTI	R\$ 344.246,30	R\$ 329.456,40	-4,30%
LEITE	R\$ 463.696,10	R\$ 371.815,40	-19,81%
OLEO	R\$ 28.512,65	R\$ 22.616,42	-20,68%
PÃO	R\$ 282.584,50	R\$ 266.809,80	-5,58%
TOTAL	R\$ 1.806.858,95	R\$ 1.657.194,80	-8,28%

Fonte: Planilha da P.M. de Campinas às fls. 37/40 e 74/79 – anexo 01

02) Tabela comparativa dos quantitativos dos gêneros alimentícios constantes das notas fiscais faturadas pela empresa Sistol.⁷

Gêneros alimentícios	Unidade	Qtd./2000	Qtd./2001	Variação	Valor Total/2000	Valor Total/2001	Variação
Leite	litro	370.942	215.726	-41,84%	R\$ 349.140,09	R\$ 231.157,94	-33,79%
Carne	kg	41.897	49.644	18,49%	R\$ 174.606,70	R\$ 207.327,80	18,74%
Pães em geral	unidade	777.470	952.873	22,56%	R\$ 93.343,76	R\$ 114.344,76	22,50%
Suco concentrado	balde (5litros)	11.152	6.892	-38,99%	R\$ 83.640,00	R\$ 61.739,92	-26,18%
Arroz	pacote (5kg)	19.365	11.134	-42,51%	R\$ 53.156,00	R\$ 53.123,40	-36,12%
Frango	kg	23.146	30.570	32,07%	R\$ 90.358,60	R\$ 119.418,50	32,16%
Soia	unidade	420.858	279.168	-33,68%	R\$ 53.143,70	R\$ 41.860,00	-21,21%
Salicinha	kg	19.668	15.741	-19,97%	R\$ 51.136,80	R\$ 40.923,80	-19,97%
Macarrão	pacote (500g)	75.716	40.135	-46,99%	R\$ 42.843,30	R\$ 26.669,21	-37,75%
Biscoito	pacote (500g)	139.735	79.698	-42,96%	R\$ 125.761,50	R\$ 77.923,97	-38,04%
Biscoito	pacote (200g)	zero	45.793	xxxx	zero	R\$ 18.775,13	xxxx
Iogurte	unidade	zero	513.109	xxxx	zero	R\$ 71.499,38	xxxx
Flocos milho	pacote (500g)	16.219	17.799	9,74%	R\$ 35.770,91	R\$ 56.616,08	58,27%
Maca	caixa	2.236	2.978	33,18%	R\$ 49.401,18	R\$ 59.914,41	21,28%
Mamão	caixa	2.025	2.007	-0,89%	R\$ 55.687,50	R\$ 55.192,50	-0,89%

51. A comparação será feita através do faturamento médio de gêneros alimentícios, por cardápio, entre 2000 e 2001, conforme tabela abaixo:

	2000	2001	variação
Nº de cardápios/dia servidos*	3.058.317	4.611.785	50,79%
Faturamento total dos gêneros alimentícios**	R\$ 1.806.858,95	R\$ 1.657.194,80	-8,28%
Faturamento médio por cardápio	R\$ 0,59	R\$ 0,36	-39,18%

* - obtido da tabela às fls. 23 – vol. principal;

** - obtido da tabela comparativa do subitem 01) anterior.

52. Verifica-se que houve uma redução de 39,18%, em termos de valor, dos gêneros alimentícios fornecidos para cada refeição entre 2000 e 2001. Com o agravante dos efeitos inflacionários que, na média, elevaram os preços unitários dos alimentos de 2000 para 2001, ou seja, o quantitativo entregue deve ter diminuído ainda mais.

53. A Sistol explica que a redução de 40% só foi possível através da adequação da logística de distribuição, renegociação com fornecedores, adequação do quadro de mão-de-obra e redução de custos fixos.

6 A definição dos grupos alimentícios é feita segundo critérios da Prefeitura Municipal de Campinas.

7 Não foram inseridos todos os gêneros alimentícios nesta tabela. Apenas aqueles que atenderam aos seguintes critérios: a) maior peso no faturamento e b) gêneros alimentícios de maior importância no cardápio n.º 5.

Entretanto, não fornece maiores subsídios sobre como manter a qualidade e quantidade das refeições com uma redução tão significativa nos quantitativos dos gêneros alimentícios fornecidos por refeição servida, como mostram os números da tabela comparativa.

Considerações sobre a redução na quantidade e qualidade das refeições pelas 04 empresas

54. Em 27 de janeiro de 2001, na cidade de Campinas/SP, as 04 empresas: Nutriplus, Vital, Sistol e Geraldo J. Coan; juntamente com a Prefeitura Municipal de Campinas assinaram termo de acordo e de renegociação dos valores dos contratos de fornecimento de alimentação escolar e outras avenças (fls. 121/122 - vol.1). No instrumento ficou estabelecido que ‘os valores previstos nos respectivos contratos de fornecimento de alimentação escolar, atualmente vigentes, serão reduzidos em 40% (quarenta por cento), **mantendo-se inalterados** os cardápios, a quantidade e a qualidade nutricional da alimentação escolar já prevista contratualmente.’(grifei). Entretanto, a equipe de auditoria levantou, para os anos de 2000 e 2001, o total faturado de gêneros alimentícios pelas empresas à P.M. de Campinas. Os comparativos, para cada empresa, podem ser vistos na tabela do subitem 02) dos itens 38, 44, 50 e 54 deste relatório. Sem exceção, todas as empresas reduziram de forma considerável as quantidades de gêneros alimentícios faturados à Prefeitura dentro do programa da merenda escolar.

55. Desta forma, exsurge o dano ao erário que pode ter sido causado pelo acontecimento de dois cenários, mutuamente exclusivos:

a) O fato das empresas terem se obrigado a manter determinada quantidade e qualidade das refeições, quando na verdade, pelos números apresentados verificou-se o contrário, a quantidade de gêneros alimentícios, principalmente, foi reduzida de forma significativa em 2001, comparado à 2000.

b) As empresas trabalharam dentro do previsto no edital em 2001, e faturaram, em 2000, mais gêneros alimentícios do que realmente era necessário para a elaboração dos cardápios/dia.

56. São vários os argumentos e fatos que suportam a tese do subitem b) acima, a saber:

01) Ao assumir em janeiro de 2001 a nova administração da P.M. de Campinas afirma que:

- ‘não era exercido controle incisivo’ sobre a prestação de serviço das terceirizadas;
- a equipe da coordenadoria de nutrição era reduzida;
- não havia exigência da elaboração dos cardápios conforme edital;
- não havia informações sobre o gerenciamento do programa da merenda escolar.

02) Planilha enviada pela P.M.C. referente ao programa de merenda escolar, às fls. 84/87 - vol. principal, demonstrando que a ‘média das refeições servidas em relação à frequência dos escolares foi superior aproximadamente em 62%, sendo que, em situações particulares, a quantidade faturada sugeria que todos os alunos teriam se alimentado por três vezes consecutivas (...)’, pela falta de controle a Prefeitura entendia que ‘o procedimento acima ocorria na totalidade da rede’;

03) O fato das empresas terem aceito a redução de 40% nos contratos, indica que tinham preços de venda bem elásticos, não podendo contudo se privar da emissão de notas fiscais de serviços/gêneros alimentícios para o recebimento dos cardápios/dia computados;

04) O fato da P. M. de Campinas afirmar que exigiu que os cardápios, em 2001, fossem elaborados conforme o edital, reforça a idéia de que o paradigma de preços de gêneros alimentícios por cardápio mais coerente refere-se ao ano de 2001;

05) O fato dos integrantes do Conselho de Alimentação Escolar não expressarem insatisfação, em 2002, pela quantidade/qualidade das refeições servidas, mesmo com a redução drástica das notas fiscais de gêneros alimentícios emitidas pelas empresas;

06) O fato da equipe de auditoria ter visitado, em setembro de 2002, por amostragem, algumas poucas escolas que, apesar de não representarem toda a comunidade escolar, não demonstraram estar insatisfeitas com a quantidade/qualidade das refeições servidas.

07) A constatação, até certo ponto de difícil compreensão, de certas quantidades de alimentos fornecidos em 2000, que tiveram redução significativa em 2001, mantendo-se segundo as empresas, a mesma quantidade/qualidade das refeições previstas em contrato, o que reforça a idéia de que o parâmetro do faturamento médio de gêneros por cardápio deve ser obtido em 2001, e não em 2000. Apenas como um exemplo, entre outros, o caso do óleo de soja, da empresa Geraldo J. Coan, primeiro gênero da tabela 02) do item 44 deste relatório, em 2000 foram fornecidos 763.075 litros para 5.619.104 cardápios/dia servidos (tabela da fl. 20 - vol. principal), enquanto em 2001 foram apenas 10.494 litros para 6.022.347 cardápios/dia servidos.

08) Tabela do Custo Médio dos Cardápios elaborado pela Secretaria de Educação da Prefeitura de Campinas (às fls. 160 - volume 02), onde verifica-se que para o cardápio n.º 05, o de maior incidência no

faturamento das empresas, o custo médio é de R\$ 0,29 (vinte e nove centavos de Real), bem menor do que o total calculado, em 2000, para as empresas, com base nas notas fiscais :

Empresas *	2000
Sistal	R\$ 0,59
Vital	R\$ 0,73
Geraldo J. Coan	R\$ 0,73
Nutriplus	R\$ 0,44

* - Os números acima contemplam todos os cardápios, inclusive o de n.º 5, de maior incidência.

09) Informação da Nutriplus (às fls. 20 - vol. 03) de que a participação dos gêneros alimentícios no custo médio unitário é de 30%. Supondo o pior caso, onde o lucro é zero. O preço de venda médio unitário se iguala ao custo médio unitário. Em 2000, o preço do cardápio mais faturado, o de n.º 05, custava R\$ 1,00 (hum real), 30% equívalem a R\$ 0,3, valor próximo dos valores médios por cardápio de 2001, como veremos nas tabelas adiante.

37. Por todas estas razões entendemos que o verdadeiro parâmetro da atuação das empresas terceirizadas deve ser balizado pelo ano de 2001, devendo o débito ser calculado para o ano de 2000. Constatado o dano, passamos agora a definir o cálculo mais adequado que traduza de forma coerente a diferença apresentada. O novo Regimento Interno do Tribunal prevê em seu artigo 210, § 1º, II, que a apuração do débito far-se-á mediante estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido.

38. A estimativa, no presente caso, faz-se apropriada haja vista a enorme quantidade de gêneros alimentícios, diferenciados por tipo e embalagem, que integram os fornecimentos em cada ano. Consideramos também que a diferença dos quantitativos dos gêneros alimentícios verificada em cada ano, pode ser traduzida em termos do faturamento médio, calculado com base nas refeições servidas. Este método mostra confiabilidade na medida em que temos informações que o perfil da frequência de incidência dos tipos de cardápio não se altera de forma significativa, de 2000 para 2001, para as empresas, conforme podemos observar nas tabelas às fls. 19, 20, 22 e 23 do relatório inicial - volume principal.

39. O débito total consiste na diferença do faturamento médio dos gêneros alimentícios por cardápio, entre 2000 e 2001, multiplicado pelo número de cardápios/dia servidos em 2000:

SISTAL	2000	2001
Nº de cardápios/dia servidos *	3.058.317	4.611.785
Faturamento total dos gêneros alimentícios **	R\$ 1.806.858,95	R\$ 1.657.194,80
Faturamento médio por cardápio	R\$ 0,59	R\$ 0,36
Débito por cardápio		R\$ 0,23
Débito total		R\$ 703.412,91

* - obtido da tabela às fls. 23 – vol. principal;

** - Fonte: Planilha da P.M. de Campinas às fls. 37/40 e 74/79 – anexo 01.

VITAL *	2000	2001
Nº de cardápios/dia servidos **	6.173.673	6.323.748
Faturamento total dos gêneros alimentícios ***	R\$ 4.529.232,38	R\$ 2.538.456,15
Faturamento médio por cardápio	R\$ 0,73	R\$ 0,40
Débito por cardápio		R\$ 0,33
Débito total		R\$ 2.037.312,09

* - Não foi considerado o Contrato nº 274/99 – região sudoeste – ano 2000.

** - informação da própria empresa às fls. 83/120 volume 01;

*** - Fonte: Planilha da P.M. de Campinas às fls. 42/47 e 80/85 – anexo 01.

Geraldo J. Coan	2000	2001
Nº de cardápios/dia servidos *	5.619.104	6.022.347
Faturamento total dos gêneros alimentícios **	R\$ 4.084.797,04	R\$ 1.986.623,92
Faturamento médio por cardápio	R\$ 0,73	R\$ 0,33
Débito por cardápio		R\$ 0,40
Débito total		R\$ 2.247.641,60

* - obtido da tabela às fls. 20 – vol. principal;

** - Fonte: Planilha da P.M. de Campinas às fls. 18/26 e 52/59 – anexo 01.

Nutriplus	2000	2001
Nº de cardápios/dia servidos *	5.951.707	6.541.857
Faturamento total dos gêneros alimentícios **	R\$ 2.613.939,32	R\$ 1.721.736,12
Faturamento médio por cardápio	R\$ 0,44	R\$ 0,26
Débito por cardápio		R\$ 0,18
Débito total		R\$ 1.071.307,26

* - obtido da tabela às fls. 22 – vol. principal;

**** - Fonte: Planilha da P.M. de Campinas às fls. 30/36 e 60/73 – anexo 01.**

37. Calculado o débito total de cada empresa, passamos agora a verificar qual parcela caberá restituição ao FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação haja vista que o programa da merenda escolar no município de Campinas é custeado por diversas fontes de recurso, que estão discriminadas na planilha da Secretaria Municipal de Educação (contabilidade) às fls. 03 - anexo 01, que copiamos a seguir para o ano de 2000:

Fonte de recurso	2000	participação
Recurso da Prefeitura de Campinas	R\$ 9.263.849,92	64,66%
Secretaria de Estado	R\$ 1.149.243,58	8,02%
Pnae	R\$ 3.566.307,60	24,89%
Qese	R\$ 348.658,82	2,43%
TOTAL	R\$ 14.328.059,92	100,00%

38. A contribuição através do Pnae foi de 24,89%, como estamos calculando o débito em relação aos gêneros alimentícios faturados em 2000, o débito total deverá ser multiplicado por este fator. Assim teremos:

01) SISTAL

Débito total (recursos do FNDE) = R\$ 703.412,91 x 24,89% = **R\$ 175.079,47**

02) VITAL

Débito total (recursos do FNDE) = R\$ 2.037.312,09 x 24,89% = **R\$ 507.086,98**

03) Geraldo J. Coan

Débito total (recursos do FNDE) = R\$ 2.247.641,60 x 24,89% = **R\$ 559.437,99**

04) Nutriplus

Débito total (recursos do FNDE) = R\$ 1.071.307,26 x 24,89% = **R\$ 266.648,38**

39. Por fim, garantindo a exigência do Regimento Interno do Tribunal de que o débito não exceda, com garantia, o valor real devido, destacamos que o débito ocorreu ao longo de 2000, no entanto, como estamos comparando períodos (2000 x 2001) a atualização do débito só deverá ocorrer a partir de 1º de janeiro de 2001.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

40. Pelo exposto, e considerando que a merenda escolar fornecida nos anos de 2000 e 2001 já foi consumida, restando apenas fatos documentados através de notas fiscais e quantitativos de refeições servidas, juntamente com as considerações dos responsáveis à época pela fiscalização da merenda junto às escolas, propomos:

40.1. converter os presentes autos em tomada de contas especial, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/92, para determinar:

40.1.1. a citação dos seguintes responsáveis, nos termos do art. 12, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, apresentem alegações de defesa ou recolham aos cofres do FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, os valores discriminados, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora devidos, a partir das respectivas datas, em razão das ocorrências consignadas neste Relatório de Auditoria realizado pela Secex/SP, no programa de alimentação escolar da Prefeitura de Campinas/SP, nos anos de 2000 e 2001:

40.1.1.1. Empresa VITAL ALIMENTAÇÃO DE COLETIVIDADE LTDA., na pessoa de seu representante legal, relativamente ao valor a seguir especificado:

- Data do Débito: 01/01/2001

- Valor do Débito Original: R\$ 507.086,98 (fls. 131); concernente à diferença entre o valor faturado de gêneros alimentícios por cardápio/dia servido entre 2000 e 2001.

40.1.1.2. Empresa GERALDO J. COAN & CIA. LTDA., na pessoa de seu representante legal, relativamente ao valor a seguir especificado:

- Data do Débito: 01/01/2001

- Valor do Débito Original: R\$ 559.437,99 (fls. 131); concernente à diferença entre o valor faturado de gêneros alimentícios por cardápio/dia servido entre 2000 e 2001.

40.1.1.3. Empresa SISTAL - SISTEMA DE ALIMENTAÇÃO DE COLETIVIDADE LTDA., na pessoa de seu representante legal, relativamente ao valor a seguir especificado:

- Data do Débito: 01/01/2001

- Valor do Débito Original: R\$ 175.079,47 (fls. 131); concernente à diferença entre o valor faturado de gêneros alimentícios por cardápio/dia servido entre 2000 e 2001.

40.1.1.4. Empresa NUTRIPLUS ALIMENTAÇÃO & TECNOLOGIA LTDA., na pessoa de seu representante legal, relativamente ao valor a seguir especificado:

- Data do Débito: 01/01/2001

- Valor do Débito Original: R\$ 266.648,38 (fls. 131); concernente à diferença entre o valor faturado de gêneros alimentícios por cardápio/dia servido entre 2000 e 2001.

40.1.2. determinar à Prefeitura Municipal de Campinas/SP que:

40.1.2.1. não realize a transferência dos recursos do Pnae para outras contas utilizando-os em pagamento de despesas que não tenham relação com a aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar;

40.1.2.2. quando se utilizar do modelo de terceirização no programa de alimentação escolar:

40.1.2.2.1. fixar nos contratos de terceirização, as quantidades de gêneros alimentícios que compõem o cardápio; e, que essas quantidades sejam expressas em medidas padronizadas;

40.1.2.2.2. incrementar o controle efetivo por parte da direção da escola, da quantidade de refeições servidas, especialmente das repetições;

40.1.2.2.3. introduzir controles gerenciais quanto às quantidades totais de gêneros alimentícios fornecidos por escola, para que possam ser realizados cruzamentos de dados com os relativos às quantidades de Cardápios/Dia faturados, mensalmente.”

14.O diretor técnico da Secex/SP, após fazer preciso resumo da análise e proposição formulada pela instrução, manifesta-se, com a anuência do dirigente da unidade técnica, nos seguintes termos:

“9. Divergindo em parte da proposição do analista, tenho a considerar, relativamente à responsabilização do débito e sua quantificação, o seguinte:

I) Responsabilização

1) Com o objetivo de fiscalizar, acompanhar e assessorar a utilização dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, a legislação do Programa previu a criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) no âmbito de cada entidade executora. Esse Conselho é composto de, no mínimo, sete membros titulares, sendo um representante do Poder Executivo, um representante do Poder Legislativo, dois representantes dos professores, dois representantes dos pais de alunos e um representante da sociedade civil, indicados para um mandato de dois anos, podendo ser reconduzidos para mais um mandato. Esse quantitativo poderá ser até três vezes maior, caso haja mais de cem escolas sob a jurisdição do estado, do município ou do Distrito Federal.

A partir da Medida Provisória nº 1.979-19/2000, a importância da atuação dos CAEs foi incrementada, já que esses Conselhos assumiram a responsabilidade pela análise da prestação de contas elaborada pela entidade executora e pelo envio ao FNDE do Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-Financeira, com emissão de parecer conclusivo a respeito da regularidade da aplicação dos recursos repassados pelo Pnae.

A Resolução/FNDE nº 15/2000 atribuiu competências ao CAE, tais como: acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Pnae; zelar pela qualidade dos produtos, em todos os níveis, desde a sua aquisição até à distribuição, observando sempre as boas práticas higiênicas e sanitárias; apreciar e votar, anualmente, o plano de ação do Pnae apresentado pela entidade executora; comunicar à entidade executora a ocorrência de irregularidade com os gêneros alimentícios (tais como: vencimento do prazo de validade, deterioração, desvio e furto) para que sejam tomadas as devidas providências.

Em junho de 2000 (art. 2º, § 2º da Medida Provisória 1.979-19), foi prevista a possibilidade de se reprogramar, para o exercício subsequente, os saldos recebidos à conta do Pnae, existentes em 31 de dezembro, desde que fossem gastos com a própria merenda escolar. Com a Medida Provisória nº 2.178-36, de 24/8/2001 - legislação que rege o Pnae atualmente -, a parcela desses saldos que exceder a trinta por cento do valor previsto para os repasses à conta do Pnae, no exercício no qual se der a incorporação, será deduzida desse valor.

Essa mesma Medida Provisória impôs às entidades executoras a obrigação de garantir aos CAEs infraestrutura necessária para a plena execução das atividades de sua competência.

A Resolução FNDE nº 02/2002, além de regulamentar as obrigações das entidades executoras para com o CAE, acima mencionadas, disciplinou a escolarização e o pagamento devido no caso da terceirização dos serviços, estabeleceu que a entidade executora que optar por adquirir a merenda escolar pronta somente poderá utilizar os recursos do Pnae para a parcela referente ao pagamento dos gêneros alimentícios, ficando as demais despesas necessárias ao fornecimento da merenda a cargo do estado ou município, devendo a aquisição ser precedida de procedimento licitatório.

No caso em foco, a equipe de auditoria constatou que:

- o Conselho não utiliza mecanismos de conferência dos dados informados pela entidade executora na prestação de contas, no que concerne à execução física (item II do Demonstrativo Sintético). A Coordenadoria

de Nutrição é que faz a checagem das notas fiscais e planilhas das refeições faturadas, traçando um paralelo com as planilhas de gêneros entregues nas escolas;

- a análise da prestação de contas realizada pelo CAE foi parcialmente satisfatória. O CAE de Campinas apesar de se reunir uma vez por mês, registrando as discussões em suas atas de reuniões e realizando visitas às escolas, apresenta dificuldades em relação à análise da prestação de contas. A principal dificuldade é na emissão do parecer conclusivo. A maior parte dos Conselheiros alega não ter condições (tempo e conhecimentos específicos) para realizar toda a conferência dos documentos e sentem-se constrangidos por terem que assinar um parecer sem ter certeza de que toda a prestação de contas está, realmente, correta. Consideram, ainda, que é um absurdo que as responsabilidades do CAE tenham aumentado, inclusive com a responsabilização solidária, haja vista que todos ali realizam um trabalho voluntário, e não possuem as condições necessárias para realizar o trabalho de forma condizente.

10. Portanto, na prática o CAE - Campinas, mesmo na atual gestão, não possui uma infra-estrutura necessária a plena execução de atividades de sua competência, que conforme a Medida Provisória nº 2.178-36, de 24/8/2001 - legislação que rege o Pnae atualmente - cabe às entidades executoras a obrigação de garantir aos CAEs infra-estrutura necessária, razão pela qual considero que os seus integrantes não devem ser responsabilizados pelas ocorrências em foco e sim a entidade executora.

b) Considerando a informação que ao assumir em janeiro de 2001, a nova administração da municipalidade verificou que:

b.1) 'não era exercido controle incisivo' sobre a prestação de serviço das terceirizadas;

- a equipe da Coordenadoria de Nutrição era reduzida;

- não havia exigência da elaboração dos cardápios conforme edital;

- não havia informações sobre o gerenciamento do programa da merenda escolar;

b.2) que, ainda assim pôde ser levantado dados sobre a frequência e números de refeições servidas aos alunos em 2000 (planilhas às fls. 84/87 - vol. principal). Neste ponto a P. M. de Campinas levanta uma suposta irregularidade grave, de que a 'média das refeições servidas em relação à frequência dos escolares foi superior aproximadamente em 62%, sendo que, em situações particulares, a quantidade faturada sugeria que todos os alunos teriam se alimentado por três vezes consecutivas (...)', pela falta de controle a Prefeitura entendia que 'o procedimento acima ocorria na totalidade da rede'.

Portanto, pode-se inferir que a entidade executora, ou seja a P.M. Campinas, na pessoa do Prefeito Municipal, o Sr. Francisco Amaral (exercício: 2000), foi omissa quanto à gestão dos recursos do Pnae de sua competência, sendo solidariamente responsável pelos danos ocorridos,.

II) Quantificação do débito

Partiu-se da premissa, que o verdadeiro parâmetro da atuação das empresas terceirizadas deve ser balizado pelo ano de 2001, devendo o débito ser calculado para o ano de 2000, em razão da grande diferença dos quantitativos de gêneros alimentícios ocorridos neste exercício.

A estimativa, no presente caso, foi necessária em razão da enorme quantidade de gêneros alimentícios, diferenciados por tipo e embalagem, que integram os fornecimentos em cada ano, dificultando comparações da diferença dos quantitativos dos gêneros alimentícios verificados nos referidos exercícios, e teve que ser traduzida em termos do faturamento médio, calculado com base nas refeições servidas. Este método mostra confiabilidade na medida em que temos informações que o perfil da frequência de incidência dos tipos de cardápio não se altera de forma significativa, de 2000 para 2001, para as empresas, conforme pode-se observar nas tabelas às fls. 19, 20, 22 e 23 do relatório inicial - volume principal.

O débito total (estimado) para cada empresa fornecedora, dessa forma, consistiria na diferença do faturamento médio dos gêneros alimentícios por cardápio, entre os exercícios de 2000 e 2001, multiplicado pelo número de cardápios/dia servidos em 2000, ajustado consoante item 7. supra.

Como data do débito, assumiu-se para todas as empresas a data de 01/01/2001, o que introduz no procedimento um defasamento variável de 1 a 12 meses em relação ao ano 2000, com implicações financeiras. Para melhor quantificação do débito, poder-se-ia efetuar um refinamento do método sugerido para quantificação do débito, mantendo-se como parâmetro o ano 2001 (para cálculo do custo médio do cardápio), mas considerando o faturamento mensal de cada empresa/nº de cardápios fornecidos no mês, para o cálculo mensal do débito, de forma análoga aos itens 5., 6. e 7. supra, e como a data do débito a data de liquidação da(s) fatura(s).

Conclusão /Proposta

11. Considerando que nos autos não estão disponíveis os dados necessários à quantificação mensal dos débitos das empresas fornecedoras de merenda escolar, conforme refinamento proposto supra, e que esses dados obrigatoriamente devem estar disponíveis junto ao órgão repassador ou com a Prefeitura Municipal de Campinas, opino sejam os autos encaminhados, por cópia, ao FNDE, determinando-se ao referido Fundo que efetue a quantificação dos débitos, e proceda à instauração de processos de tomada de contas especial, nos termos da Instrução Normativa TCU nº 13/96, tendo como responsáveis: a Unidade Gestora, na pessoa do Prefeito Municipal, o Sr. Francisco Amaral, solidariamente com as empresas fornecedoras da merenda escolar, VITAL ALIMENTAÇÃO DE COLETIVIDADE LTDA., GERALDO J. COAN & CIA. LTDA., SISTAL - SISTEMA DE ALIMENTAÇÃO DE COLETIVIDADE LTDA. e NUTRIPLUS ALIMENTAÇÃO & TECNOLOGIA LTDA., nas pessoas de seus representantes legais, sem prejuízo das determinações à Prefeitura Municipal de Campinas/SP consoante a proposta às fls. 133; quais sejam:

11.1 não realize a transferência dos recursos do Pnae para outras contas utilizando-os em pagamento de despesas que não tenham relação com a aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar;

11.2 quando se utilizar do modelo de terceirização no programa de alimentação escolar:

11.2.1 fixar nos contratos de terceirização, as quantidades de gêneros alimentícios que compõem o cardápio; e, que essas quantidades sejam expressas em medidas padronizadas;

11.2.2 incrementar o controle efetivo por parte da direção da escola, da quantidade de refeições servidas, especialmente das repetições;

11.2.3 introduzir controles gerenciais quanto às quantidades totais de gêneros alimentícios fornecidos por escola, para que possam ser realizados cruzamentos de dados com os relativos às quantidades de Cardápios/Dia faturados, mensalmente.

11.3 garantir aos CAEs infra-estrutura necessária para a plena execução das atividades de sua competência;

11.4. seja, ainda, determinado ao FNDE que mantenha este Tribunal informado acerca das providências adotadas, bem como do desenvolvimento das ações para a recomposição do erário.”

É o relatório.

VOTO

A Secex/SP ao realizar auditoria no Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae, no Município de Campinas/SP, verificou, entre outras questões, forte indício de superfaturamento dos preços da merenda escolar fornecida por quatro empresas contratadas pela prefeitura: Vital Alimentação de Coletividade Ltda., Geraldo J. Coan & Cia. Ltda., Nutriplus Alimentação & Tecnologia Ltda. e Sistol - Sistema de Alimentação de Coletividade Ltda. O questionamento foi motivado pela redução linear de 40% nos preços unitários dos 9 cardápios fornecidos pelas empresas, do exercício de 2000 para 2001, sem que houvesse qualquer alteração na quantidade e na qualidade das refeições servidas aos alunos, conforme compromisso expresso firmado entre a prefeitura e as empresas.

2. Após a realização de diligências junto à prefeitura e às próprias empresas para que fossem informados os quantitativos de gêneros alimentícios adquiridos nos dois exercícios e para que se justificasse tão significativa redução de preços sem que houvesse comprometimento da qualidade e quantidade da merenda escolar, a unidade técnica verificou que houve drástica redução de gêneros alimentícios adquiridos pelas empresas no ano de 2000 para o ano de 2001, sem que, contudo, houvesse redução proporcional no número de refeições servidas. Além disso, as justificativas apresentadas pelas empresas para a redução no valor dos cardápios foi pouco consistente, ao passo que a própria prefeitura admitia que, na gestão anterior, havia muito pouco controle da execução dos serviços prestados pelas contratadas.

3. A Secex/SP conclui, então, apropriadamente, que houve superfaturamento de preços nos valores cobrados pelas empresas no exercício de 2000, uma vez que todos os elementos presentes nos autos indicam que, de fato, não houve redução na merenda oferecida aos alunos no ano de 2001. A instrução propõe, assim, que as empresas sejam citadas pelos valores superfaturados, tomando como referência o custo da merenda em 2001, proporcionalmente à participação dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, da ordem de 24%, no custeio do Pnae no Município de Campinas.

4. O diretor da unidade técnica, discordando parcialmente da instrução, chama a atenção, em primeiro lugar, para o fato de que o Conselho de Administração Escolar – CAE de Campinas, a despeito das obrigações previstas na MP 1979-19/2000, não deve ser responsabilizado, haja vista que a Prefeitura de Campinas não

disponibilizou ao conselho estrutura compatível com o desempenho de suas funções, como dispunha a mesma medida provisória.

5.Mais importante, o diretor enfatiza a necessidade de responsabilização da entidade executora do convênio Pnae, a Prefeitura de Campinas, na pessoa do então Prefeito, Sr. Francisco Amaral, pelos danos causados ao erário. Embora pertinente, em parte, a observação, pois a instrução propunha a citação exclusivamente das empresas, o parecer do diretor padece de um equívoco. No caso, a responsabilidade não é da pessoa jurídica da conveniente, a prefeitura, mas da pessoa física do gestor do convênio, isto é, do prefeito à época dos fatos, Sr. Francisco Amaral, que, por isso, deve ser citado pessoalmente e não como então representante legal da prefeitura.

6.O art. 145 do Decreto 93.872/96 é claro em definir o ônus de quem gere recursos públicos, *in verbis*:

“Art. 145 – Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

7.A responsabilidade, portanto, pelo bom e regular uso dos recursos públicos é, em primeiro lugar, do gestor, no caso o ex-prefeito. As empresas fornecedoras da merenda escolar são alcançadas pela jurisdição do Tribunal por serem solidárias com o ex-prefeito, uma vez que, no caso em questão, tiveram participação direta na causa do dano aos cofres públicos, ao superfaturarem os preços dos cardápios servidos. Entendo, por isso, que o ex-prefeito deve ser citado, na condição de pessoa física, repito, solidariamente com as empresas (estas, sim, na pessoa de seus representantes legais) pelo superfaturamento em cada contrato.

8.Em relação à quantificação do débito, o procedimento adotado pela unidade técnica é totalmente adequado. Deve-se ressaltar que, embora os recursos transferidos pelo FNDE à Prefeitura de Campinas destinem-se exclusivamente ao pagamento de gêneros alimentícios, os contratos celebrados pela prefeitura para execução do Pnae, em cuja execução se identificou o superfaturamento questionado nos autos, apresentam como preço unitário os cardápios fornecidos pelas empresas. Então, nada mais razoável do que tomar os preços desses cardápios como referencial de preço para calcular o superfaturamento.

9.No contrato celebrado entre a prefeitura e as empresas não se discute, em nenhum momento, o custo dos insumos que comporiam os referidos cardápios. Pouco importava à prefeitura que as empresas pagassem mais ou menos pelos insumos ou os adquirissem em maior ou menor quantidade. O que interessava à prefeitura era o custo unitário dos cardápios e o total de refeições servidas. A discriminação no faturamento das empresas entre aquisição de gêneros alimentícios e serviços ocorre apenas para atender exigência do FNDE, que financia somente o primeiro item nos casos de terceirização do Pnae.

10.O diretor da Secex/SP sugere que se adote forma mais precisa de quantificar o débito levantado pela instrução. No entanto, como não se dispõem dos dados necessários a essa quantificação no processo, sugere que o Tribunal determine ao FNDE a instauração de TCE e a devida quantificação do débito, com as sugestões complementares apresentadas.

11.Não me parece, depois de todo levantamento feito pela equipe de auditoria da Secex/SP, que o encaminhamento mais célere e produtivo do processo seja determinar ao FNDE a instauração de TCE. Quase todo o trabalho necessário à quantificação do débito já foi, de fato, executado pela unidade técnica. Os dados necessários à quantificação mais precisa, em favor do erário, certamente também não estão disponíveis no FNDE, que terá, ainda, que se familiarizar com os procedimentos e a metodologia utilizada pelo Tribunal no presente caso para proceder à correta quantificação do dano. Não creio, portanto, seja essa a forma mais efetiva de assegurar o ressarcimento dos prejuízos apurados.

12.Os dados complementares necessários à quantificação mais precisa do débito podem ser obtidos pela própria Secex/SP junto à Prefeitura de Campinas/SP ou mesmo junto às empresas. Caso esses dados se mostrem de difícil obtenção, nada impede que se calcule o débito na forma originalmente proposta pela instrução, com atualização do débito a partir de 1/1/2001. Embora essa não seja a forma mais precisa de calcular o valor devido pelos responsáveis, não poderá por eles ser questionada, pois se trata, sem dúvida, da forma que lhes é mais vantajosa, pois adia a data a partir da qual o débito deve ser corrigido.

13.Ademais, considerando que ocorrerá uma defasagem média de seis meses entre as duas formas de quantificação, em período de pouca variação inflacionária, não penso que, ao final, a diferença entre os dois procedimentos sugeridos apresentará grandes variações.

14.Quanto à existência do débito, gostaria apenas de observar como todas as quatro empresas justificam a redução linear dos preços dos cardápios alegando, em suma, ganhos de produtividade obtidos com negociação com fornecedores, redução de custos com mão-de-obra e distribuição. Veja-se que estamos falando de ganhos

de produtividade da ordem de 40%, em apenas um ano, simultaneamente por quatro empresas com contratos já assinados com a administração, o que, absolutamente, não é crível nem razoável.

15. Deve-se atentar, ainda, que a redução linear nos preços dos cardápios, de 2000 para 2001, corresponde, na verdade, a um sobrepreço da ordem de 67% (sem mencionar a inflação no exercício de 2000, que aumentaria ainda mais o sobrepreço) nas refeições fornecidas pelas empresas nos exercícios de 2000.

16. É interessante notar, também, que houve mudança na gestão da prefeitura no exercício de 2001, quando assumiu nova equipe à frente da Secretaria Municipal de Educação. Foi essa nova equipe que, de alguma forma, negociou a redução de preço com todas as empresas.

17. A própria administração atual da Prefeitura de Campinas/SP, em resposta à diligência promovida pela Secex/SP, reconhece que na gestão anterior o controle sobre os serviços prestados pelas contratadas era bastante precário. A análise realizada pela prefeitura, sintetizada no relatório que precede este voto, concluiu, pelos dados de faturamento apresentados pelas empresas, que a “média das refeições servidas em relação à frequência dos escolares foi superior aproximadamente em 62%, ou seja, em situações particulares, a quantidade faturada sugeria que todos os alunos teriam se alimentado por três vezes consecutivas (...)”. A falta de controle era generalizada e, segundo o entendimento da prefeitura, “o procedimento acima ocorria na totalidade da rede”. Lembre-se que, a despeito de as empresas apresentarem notas fiscais separadas para os serviços e gêneros alimentícios adquiridos – uma vez que os recursos repassados pelo FNDE cobrem apenas estes últimos –, o pagamento realizado pela prefeitura ocorria em função do número de refeições servidas.

18. A instrução toca no ponto central quando registra: “o fato de uma empresa aceitar reduzir em 40% seu preço de venda mantendo quantidade e qualidade, demonstra no mínimo em que bases antieconômicas estava se desenvolvendo tal ajuste com a administração pública.” Para enfatizar ainda mais a dimensão antieconômica dos preços praticados, a Prefeitura de Campinas, ao mostrar as cautelas adotadas na renegociação com as empresas, ante eventual prejuízo aos alunos, ressalta que a renegociação “ainda previa uma margem de segurança de aproximadamente 20%”.

19. Tudo isso são indícios, conforme conclui a Secex/SP, de que parte das notas fiscais de serviços e gêneros alimentícios faturadas pelas empresas não correspondia às refeições fornecidas aos alunos da rede escolar.

20. Como o débito apurado pela Secex/SP refere-se a valores de diversas origens – FNDE, prefeitura, secretaria de estado e Qese – entendo pertinente que a citação dos responsáveis restrinja-se ao percentual de recursos provenientes dos cofres federais, como propõe a instrução. Não obstante, entendo que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo deve ser comunicado, desde logo, das ocorrências levantadas nestes autos para adoção das providências de sua alçada quanto aos recursos sujeitos à sua jurisdição, sobretudo considerando que esses recursos correspondem a mais de 75% do total do dano apurado. Isso significa que, se o débito envolvendo recursos do FNDE é, em valores não atualizados, da ordem de R\$ 1,5 milhão, o prejuízo relativo aos recursos sujeitos à fiscalização do TCE/SP é superior a R\$ 4,5 milhões, em valores históricos.

Ante o exposto, acolho, parcialmente, as propostas da unidade técnica, com os complementos e ajustes acima mencionados, e manifesto-me por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto ao Plenário.

Sala das Sessões, em 4 de agosto de 2004.

Augusto Sherman Cavalcanti
Relator

ACÓRDÃO Nº 1.084/2004 - TCU - Plenário

1. Processo: TC-015.398/2002-5 (com 5 volumes).
2. Grupo: II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Responsáveis: Francisco Chico Amaral, ex-Prefeito (CPF 010.598.838-49); Vital Alimentação de Coletividade Ltda. (CNPJ 59.388.173/0001-71); Geraldo J. Coan & Cia. Ltda. (CNPJ 62.436.282/0001-21); Nutriplus Alimentação & Tecnologia Ltda. (CNPJ 49.254.634/0001-60); e Sistol – Sistema de Alimentação de Coletividade Ltda. (CNPJ 01.785.999/0001-94).
4. Unidade: Prefeitura Municipal de Campinas/SP.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secex/SP.

8. Advogado constituído nos autos: não atuou.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria, de responsabilidade do ex-Prefeito Francisco Chico Amaral e das empresas Vital Alimentação de Coletividade Ltda., Geraldo J. Coan & Cia. Ltda., Nutriplus Alimentação & Tecnologia Ltda. e Sístal – Sistema de Alimentação de Coletividade Ltda.,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

9.1. determinar, com fulcro no art. 47 da Lei 8.443/92 c/c art. 252 do Regimento Interno/TCU, a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial e autorizar que a Secex/SP promova a citação do Sr. Francisco Chico Amaral, solidariamente com as empresas acima arroladas, nos respectivos contratos, em razão de superfaturamento nos preços individuais dos cardápios por elas fornecidos à Prefeitura de Campinas, no exercício de 2000, proporcionalmente aos recursos transferidos ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae ao município, na forma de quantificação proposta pela instrução, com os ajustes sugeridos pelo diretor da unidade técnica, a ser efetuada pela própria Secex/SP;

9.2. caso a quantificação do débito na forma mencionada no item anterior se mostre inviável ou de difícil viabilização, fica autorizada a quantificação do débito na forma originalmente proposta pela instrução, uma vez que não trará qualquer prejuízo aos responsáveis;

9.3 determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, à Prefeitura Municipal de Campinas/SP que:

9.3.1. não realize a transferência dos recursos do Pnae para outras contas para utilizá-los em pagamento de despesas que não tenham relação com a aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar;

9.3.2. quando se utilizar do modelo de terceirização no programa de alimentação escolar:

9.3.2.1. fixar nos contratos de terceirização, as quantidades de gêneros alimentícios que compõem o cardápio, além de estabelecer que essas quantidades sejam expressas em medidas padronizadas;

9.3.2.2. incrementar o controle efetivo por parte da direção da escola da quantidade de refeições servidas, especialmente das repetições;

9.3.2.3. introduzir controles gerenciais quanto às quantidades totais de gêneros alimentícios fornecidos por escola para que possam ser realizados cruzamentos de dados com os relativos às quantidades de cardápios/dia faturados mensalmente;

9.3.3. garanta aos CAEs infra-estrutura necessária para a plena execução das atividades de sua competência.

9.4. dar ciência desta decisão, bem como do relatório e voto que a fundamentam, ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, encaminhando, ainda, cópia das partes pertinentes dos autos para que o TCE/SP possa adotar as medidas pertinentes em sua esfera de competência.

10. Ata nº 28/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Adylson Motta (na Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

ADYLSO MOTA
na Presidência

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO

TC-003.934/2004-4 (com 1 volume)

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2004)

Unidade: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS

Interessado: Congresso Nacional

Advogado constituído nos autos: não atuou

Sumário: Fiscobras 2004. Levantamento de Auditoria realizado nas obras de Construção do Complexo Castanhão no Estado do Ceará. Determinação para complementação ao atendimento da legislação ambiental reiterada. Alerta ao gestor que o descumprimento de deliberação deste Tribunal enseja a aplicação da penalidade prevista no art. 58, § 1º, da Lei 8.443/92. Demais falhas de natureza formal. Determinações.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Levantamento de Auditoria realizada nas obras de Construção do Complexo Castanhão no Estado do Ceará, objeto do Programa de Trabalho 18544051536010023, em cumprimento ao Acórdão 1.948/2003-TCU-Plenário (Fiscobras 2004).

2.Segundo a Secex/CE, o complexo acumulará 6,7 bilhões de metros cúbicos de água que possibilitará irrigação de 43.000 ha de terras férteis, abastecimento d'água da Região Metropolitana de Fortaleza, controle de cheias do Baixo Vale do Jaguaribe, aproveitamento hidrelétrico, piscicultura, turismo e lazer, entre outros benefícios.

3.Nos exames realizados foram constatados os seguintes indícios de irregularidades:

a) **Tipo:** Irregularidades graves concernentes ao aspecto ambiental

Área de Ocorrência: Contrato PGE 24/2002

Descrição/Fundamentação: “Continuação da construção da variante da BR-116 (26 km) nas imediações da bacia hidráulica do Açude Castanhão sem o devido licenciamento ambiental, dentro da área destinada à Estação Ecológica do Castanhão criada através do Decreto Federal de 27/09/2001, contrariando a legislação que rege a matéria, arts. 2º e 4º, respectivamente, das Resoluções CONAMA nºs 01/1986 e 237/1997, constituindo-se em irregularidade, tendo sido objeto de determinação nos termos do Acórdão TCU 1235-33/03-P.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço? Sim

Justificativa: O indício acima consta no processo do Fiscobras 2003 - TC-004.814/2003-2. Processo encerrado na Secex/CE.

Esclarecimentos Adicionais: Propomos que o DNOCS continue envidando esforços no sentido de complementar o atendimento dos requisitos da legislação ambiental relativamente à obra de construção da Variante da BR-116 – Barragem do Castanhão, junto aos órgãos de licenciamento ambiental Ibama e Semace, visto que praticamente não houve evolução no saneamento de mencionada irregularidade, do ano passado até a presente data, a não ser algumas reuniões realizadas pelo DNOCS e Ibama.”

b) **Tipo:** Deficiência na fiscalização/supervisão da obra

Área de Ocorrência: Contrato PGE 01/2003

Descrição/Fundamentação: “Desde a Ordem de Suspensão 01/DI, de 26.02.2004, a execução da variante da BR 116 está sem supervisão, ao arrepio do art. 67, *caput*, da Lei 8.666/93, tendo em vista que o contrato assinado com a Aguasolos já foi aditivado em 24,99%. A previsão para conclusão da obra é 27.04.2004.

Esclarecimentos Adicionais: Faz-se necessário determinar ao DNOCS que dê continuidade à supervisão da obra, e ao término da construção da variante da BR-116 efetue a medição final do trecho real executado levando-se em conta as medições dos encabeçamentos da pista, isto é os trechos de concordância entre a pista existente e a variante.

c) **Tipo:** Execução de serviços sem formalização de contrato/ aditivo

Área de Ocorrência: Contrato PGE 16/96

Descrição/Fundamentação: “Realização do 6º termo aditivo ao Contrato PGE 16/96 para inclusão de serviços não previstos no contrato inicial (à exceção da elaboração do ‘As Built’), no entanto necessários para manutenção e monitoramento dos equipamentos hidromecânicos e controle de toda a instrumentação instalada da barragem. Além destes, foram incluídos serviços de vigilância da obra, manutenção do canteiro,

fornecimento de energia elétrica e água, telefonia e comunicação, em face da desmobilização da Empreiteira Andrade Gutierrez S.A., contrariando o art. 54 e 65 da Lei 8.666/93.

Esclarecimentos Adicionais: Não obstante a imprescindibilidade dos serviços afeitos diretamente à segurança técnica da barragem, principalmente no momento em que o reservatório chegou a 70% de sua capacidade num pequeno espaço de tempo (em torno de 45 dias - de 29/01 a 13/03/2004), implicando em solicitações cada vez maiores das estruturas de barramento, há que se determinar ao DNOCS que envie esforços no sentido de realizar nova licitação para execução de tais serviços, visto que o contrato em comento já foi aditivado em 136,83% (cláusula 3ª do 6º T.A), superando em muito os 25% previstos na lei, evitando que tão importante monitoramento venha sofrer solução de continuidade, uma vez que o contrato da consultora expirará em 31.07.2004.”

d) **Tipo:** Deficiência na fiscalização/supervisão da obra

Área de Ocorrência: Contrato PGE 16/96

Descrição/Fundamentação: “Em visita à obra, verificou-se que vem ocorrendo coleta indevida de dados no que se refere ao controle de vazões nos furos de drenagem no paramento da barragem em CCR, prejudicando uma correta avaliação dos índices de desempenho previsto no anexo II (Termo de Referência do aludido contrato), visto que exatamente num dos momentos mais importantes do monitoramento da barragem, a consultora Aguasolos Ltda passou a fazer as medições de vazão dos drenos de forma coletiva, ou seja, agrupando-os em canaletas coletoras do portões 1, 2E, 2D, 3 e Vertedouro, que juntos totalizam 151 furos de drenagem.

Essa medição de forma coletiva impossibilita que se tome conhecimento quando algum furo de drenagem ultrapassar o limite máximo admitido para cada dreno (50 litros/min), impedindo que o DNOCS tome de imediato providências no sentido de sanar ameaças à estabilidade da barragem. Além do controle de vazões de drenagem, estão sendo realizados controle piezométrico da barragem (nível d’água no piezômetro), controle de alteração tridimensional do paramento em CCR (medidos por medidores triorgonais de junta) e controle de alteração tridimensional do maciço em terra (medidos por marcos topográficos), que por sua vez se mostraram desacompanhados de tempestivos pareceres conclusivos acerca de tais índices de desempenho, nos meses em que se deu o repentino enchimento do reservatório.

Diante do exposto há necessidade de determinação ao DNOCS para que exija da Consultora Aguasolos Ltda medições individualizadas de vazão dos drenos da barragem em CCR e a emissão tempestiva de pareceres conclusivos a respeito da avaliação dos índices de desempenho previsto no anexo II (Termo de Referência do aludido contrato)”.

e) **Tipo:** Deficiência quanto à documentação

Área de Ocorrência: Convênio 98111111

Descrição/Fundamentação: “Atraso na emissão dos relatórios técnicos da sismologia por parte da UFRN referentes aos semestres de 2003, visto que ambos só foram concluídos em 10 de março de 2004, em desacordo com cláusula do citado convênio.

Esclarecimentos Adicionais: Ressalte-se a importância do monitoramento sismológico e da emissão tempestiva de seus relatórios técnicos, visto que a administração do DNOCS só poderá tomar as medidas pertinentes para resguardar a segurança da barragem após o conhecimento da interpretação dos dados coletados pela estações sismológicas, em decorrência principalmente da sismicidade induzida por conta do enchimento do lago que aconteceu repentinamente, no início de 2004.

Vem corroborar com os esclarecimentos acima, o posicionamento da UFRN, em expediente de 21.10.2003, que aduzia: ‘... A barragem do Açú, no Rio Grande do Norte, também pertencente ao DNOCS, constitui um caso clássico de sismicidade induzida, reconhecido internacionalmente, em que a atividade se iniciou algum tempo após o enchimento do lago, no meio do lago e, com o tempo, a sismicidade foi migrando para as bordas.’

Ademais, em FAX de 06.04.2004, o coordenador do convênio, Sr. Joaquim Mendes Ferreira, professor da UFRN, mencionou que foi constatada a ocorrência de sismicidade induzida pelo enchimento do reservatório do Açude Castanhão.”

A Unidade Técnica, considerando as falhas encontradas como de natureza formal, finaliza o relatório apresentando proposta de encaminhamento no sentido de determinar ao DNOCS que:

a) continue envidando esforços no sentido de complementar o atendimento dos requisitos da legislação ambiental relativamente à obra de construção da Variante da BR-116 - Barragem do Castanhão, junto aos órgãos de licenciamento ambiental Ibama e Semace, visto que praticamente não houve evolução no saneamento

da mencionada irregularidade, do ano passado até a data da auditoria, a não ser algumas reuniões realizadas entre o DNOCS e o Ibama;

b) dê continuidade à supervisão da obra da variante da BR 116, e ao término da construção, efetue a medição final do trecho real executado levando-se em conta as medições dos encabeçamentos da pista, isto é, os trechos de concordância entre a pista existente e a variante;

c) envide esforços no sentido de realizar nova licitação para execução de serviços de supervisão da barragem e de seus equipamentos eletro e hidromecânicos, visto que o Contrato PGE 16/96 já foi aditivado por diversas vezes, superando os 25% previstos na lei, evitando que tão importante monitoramento venha sofrer solução de continuidade, uma vez que o contrato da consultora expirará em 31/7/2004.

d) exija da Consultora Aguasolos Ltda. medições individualizadas de vazão dos drenos da barragem em CCR e a emissão tempestiva de pareceres conclusivos a respeito da avaliação dos índices de desempenho previsto no anexo II (Termo de Referência do aludido contrato).

e) exija a emissão tempestiva de relatórios do monitoramento sismológico por parte da UFRN, visto que a administração do DNOCS só poderá tomar as medidas para resguardar a segurança da barragem após o conhecimento de pareceres com interpretação dos dados coletados pelas estações sismológicas, em face principalmente da sismicidade induzida por conta do enchimento do lago que aconteceu repentinamente, no início de 2004.

É o relatório.

VOTO

Por oportuno, consigno atuar nestes autos com fundamento no art. 18 da Resolução TCU nº 64/96, tendo em vista tratar-se de processo referente à Lista de Unidades Jurisdicionadas nº 02.

2.Nos trabalhos relacionados ao Fiscobras de 2003 foi constatada a existência de pendência quanto ao licenciamento ambiental para a construção de uma variante da BR-116 nas imediações da bacia hidráulica do Açude do Castanhão.

3.Em função das circunstâncias expostas no relatório de levantamento de auditoria, que noticiavam o contexto de emergência no qual a variante foi construída, este Tribunal entendeu que seria suficiente determinar que o DNOCS adotasse providências com vistas a complementar o atendimento aos requisitos da legislação ambiental, o que foi feito mediante o subitem 9.1.1 do Acórdão 1.235/2003 – Plenário.

4.Ocorre que, passado exatamente um ano da mencionada determinação, segundo constatado pela Unidade Técnica, não foram adotadas providências efetivas para o seu cumprimento, razão pela qual proponho seja reiterada, alertando-se ao gestor que o descumprimento de determinação deste Tribunal enseja a aplicação da multa prevista no art. 58, § 1º da Lei 8.443/92.

5.As demais ocorrências registradas dizem respeito à falhas para as quais estão sendo propostas determinações corretivas que acolho com pequenas modificações que entendi pertinentes.

6.Por último, com a finalidade de evitar-se duplicidade de esforços, o encaminhamento de informação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização deve-se dar no âmbito do processo consolidado que será encaminhado por este Tribunal ao Congresso Nacional no mês de setembro de 2004.

Diante do exposto, Voto por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à consideração deste Egrégio Plenário.

Sala das Sessões, em 4 de agosto de 2004.

Augusto Sherman Cavalcanti
Relator

ACÓRDÃO Nº 1.085/2004 - TCU - Plenário

1. Processo TC 003.934/2004-4 (com 1 volume)
2. Grupo: I - Classe de Assunto: V - Relatório de Levantamento de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Unidade: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secex/CE.

8. Advogado constituído nos autos: não atuou.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria realizada nas obras de Construção do Complexo Castanhão no Estado do Ceará, objeto do Programa de Trabalho 18544051536010023, em cumprimento ao Acórdão 1.948/2003-TCU-Plenário (Fiscobras 2004),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. reiterar ao DNOCS a determinação objeto do subitem 9.1.1 do Acórdão 1.235/2003 – Plenário, no sentido da adoção da complementação ao atendimento dos requisitos da legislação ambiental relativamente à obra de construção da Variante da BR-116 - Barragem do Castanhão junto aos órgãos de licenciamento ambiental Ibama e Semace, alertando o responsável de que o não cumprimento de decisão deste Tribunal enseja a aplicação da multa prevista no art. 58, § 1º da Lei 8.443/92;

9.2. determinar ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS que:

9.2.1. dê continuidade à supervisão da obra da variante da BR 116, e ao término da construção, efetue a medição final do trecho real executado, levando-se em conta as medições dos encabeçamentos da pista, isto é, os trechos de concordância entre a pista existente e a variante;

9.2.2. realize nova licitação para execução de serviços de supervisão da barragem e de seus equipamentos eletro e hidromecânicos, visto que o Contrato PGE 16/96 já foi aditivado por diversas vezes, superando os 25% previstos na lei, evitando que tão importante monitoramento venha sofrer solução de continuidade;

9.2.3. exija da Consultora Aguasolos Ltda. medições individualizadas de vazão dos drenos da barragem em CCR e a emissão tempestiva de pareceres conclusivos a respeito da avaliação dos índices de desempenho previsto no anexo II (Termo de Referência do aludido contrato);

9.2.4. exija a emissão tempestiva de relatórios do monitoramento sismológico por parte da UFRN, visto que a administração do DNOCS só poderá tomar as medidas para resguardar a segurança da barragem após o conhecimento de pareceres com interpretação dos dados coletados pelas estações sismológicas, em face principalmente da sismicidade induzida por conta do enchimento do lago que aconteceu repentinamente, no início de 2004;

9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 28/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

12.2. Ministro que declarou impedimento durante a sessão: Adylson Motta.

VALMIR CAMPELO

Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO

TC-004.979/2004-0

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscobras 2004)

Unidade: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS

Interessado: Congresso Nacional
Advogado constituído nos autos: não atuou

Sumário: Fiscobras 2004. Levantamento de Auditoria realizado nas obras de Construção e Recuperação de Infra-estrutura Hídrica na Adutora de Jucazinho no Estado de Pernambuco. Registro de indício de irregularidade objeto de outro processo. Falhas de natureza formal. Determinações.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria realizado nas obras de Construção e Recuperação de Infra-estrutura Hídrica na Adutora de Jucazinho no Estado de Pernambuco, objeto do Programa de Trabalho 18544051518510121, em cumprimento ao Acórdão 1.948/2003-TCU-Plenário (Fiscobras 2004).

2.No presente levantamento foi analisado principalmente o Contrato PGE 19/2000, no valor de R\$ 19,44 milhões de reais, que tem por objeto os “serviços de montagem com fornecimento de 44 conjuntos de motobombas, 9 conjuntos submersíveis, equipamentos hidromecânicos, etc. destinadas às EEs da adutora.”

3.Nos exames realizados foram constatados os seguintes indícios de irregularidades:

a) **Tipo:** Irregularidades graves em preços ou pagamentos

Área de Ocorrência: Contrato PGE 19/2000

Descrição/Fundamentação: “Medição do saldo de 20% restantes da montagem de bombas e equipamentos hidromecânicos, sem que tivessem sido cumpridos os eventos de ‘montagem, início de operação, treinamento de pessoal e entrega de manuais de operação, manutenção e montagem’, com respaldo no Segundo Termo Aditivo (PGE-26/02, de 28.06.02, redigido com base num parecer da Procuradoria-Geral do DNOCS, que retificou as condições de pagamento, autorizando o pagamento dessa parcela final mediante o caucionamento efetuado pela contratada a título de reforço de garantia, concretizado, no caso, por meio de uma carta de fiança bancária no valor de R\$ 2.900.000,00. Registre-se que a Comissão de Fiscalização se recusou a assinar os boletins de medição (13º ao 15º) gerados para esse fim, alegando que tais serviços não foram executados.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço? Sim

Justificativa: Irregularidade constatada na Auditoria de Acompanhamento (Fiscalis nº 196/2003 – TC 003.871/2003-4), realizada concorrentemente com o Levantamento Fiscobras 2003 para verificação do cumprimento da Decisão 1.070/2002 - Plenário (subitem 8.1.2).

O processo da referida Auditoria de Acompanhamento já se encontra no Gabinete do Ministro-Relator com proposta de aplicação de multa aos responsáveis, por rejeição das razões de justificativa apresentadas.

Por isso, essa ocorrência está sendo simplesmente incluída como indício de irregularidade neste Levantamento, sem haver proposta de encaminhamento correspondente.

Esclarecimentos Adicionais: O pagamento impugnado está garantido por carta de fiança bancária e os serviços pendentes estavam em fase final quando do Levantamento de Auditoria (maio/2004).”

b) Deficiência na fiscalização/supervisão da obra

Área de Ocorrência: Contrato PGE 19/00

Descrição/Fundamentação: “Realização dos testes dos equipamentos das Estações Elevatórias EE-01 a EE-03, bem como de serviços de ajustes nas EEs 04 e 05, a partir de 09.12.2003, conforme consta do Diário de Obras, sem ter sido emitida ordem de reinício de serviços, estando o Contrato suspenso desde 03.12.2002.

Ao ser questionado, o Chefe do Setor Técnico do DNOCS/PE providenciou, junto à Sede do Órgão, a emissão da Ordem de Serviço para execução dos testes das Estações Elevatórias EE-04 e EE-05, a serem iniciados em 03.06.2004.

Esclarecimentos Adicionais:

Em que pese a tomada de providências para regularização da situação de agora em diante, propõe-se determinar ao DNOCS que abstenha-se de autorizar a execução de serviços em contratos suspensos sem o devido encaminhamento ao contratado, por escrito, de ordem de serviço nesse sentido.”

c) Execução de serviços sem formalização de aditivo

Área de Ocorrência: Contrato PGE 19/00

Descrição/Fundamentação: “Ausência da especificação, no Contrato 19/2000, dos equipamentos de conexão (curvas, tês, válvulas, etc.) instalados no Reservatório EQ-04, localizado em Caruaru.

Como tal reservatório foi incluído na Adutora depois do início das obras, os equipamentos hidromecânicos adicionais requeridos deveriam ter sido incluídos na planilha de itens do Contrato 19/2000, via aditivo, adequando-a à execução física, de forma semelhante ao que ocorreu no Contrato 30/98, no qual fora incluída, mediante aditivo, a construção do mesmo Reservatório.

Esses equipamentos adicionais, embora tenham sido fornecidos e montados no EQ-04, não chegaram a ser medidos por conta do não repasse de recursos para o Contrato desde dezembro de 2002. Estarão sendo testados em breve com a ativação das Estações EE-04 e EE-05.

Esclarecimentos Adicionais: Em que pese o anúncio de providências iminentes, propõe-se determinar ao DNOCS a adequação necessária, via aditivo, da execução física à planilha de itens do Contrato 19/2000.”

d) Pendências em obras já concluídas

Área de Ocorrência: Empreendimento

Descrição/Fundamentação: “Deterioração de equipamentos e instalações nas Estações Elevatórias EE-08 e EE-09, localizadas na Linha Norte da Adutora, cujas instalações já foram recebidas em definitivo pelo DNOCS (Constatações na EE-09: registros e conexões oxidados e/ou com pintura desgastada; tampa de concreto danificada pela passagem de caminhões pipa)

Esclarecimentos Adicionais: Já existe um Convênio (nº 17/2001), firmado entre DNOCS e Compesa, para prosseguimento da execução das obras, administração, operação e manutenção do Sistema Adutor do Oeste, em que figuram, dentre outras obrigações da Concessionária: compatibilizar o objeto deste Convênio com as normas e procedimentos de preservação ambiental, e realizar a operação e manutenção do Sistemas Adutor do Oeste, assegurando os serviços de abastecimento de água, mediante pagamento de tarifas”.

Diante disso, propõe-se determinar ao DNOCS a celebração de convênio, análogo ao Convênio 17/2001, para que seja formalizada a passagem da operação à Compesa dos trechos já em funcionamento da Adutora, e, sucessivamente, dos demais, à medida que forem sendo concluídos, estabelecendo as responsabilidades de cada uma das instituições quanto à conservação e manutenção daquele Patrimônio, inclusive quanto a providências de ordem ambiental .”

e) Deficiência quanto à documentação

Área de Ocorrência: Contrato PGE 19/00

Descrição/Fundamentação: Existência de registro indevido (duplicado) do Contrato 19/2000 no Sistema Siasg para a UG da Coordenação Regional/PE (113801), e falta dos dados do seu 2º Termo Aditivo (PGE nº 26/2002) no registro correto, existente para a UG da Sede de Órgão (193002).

Esclarecimentos Adicionais: Proposta determinação ao DNOCS para que corrija o registro do Contrato 19/2000 e respectivos aditivos no Sistema Siasg.

f) Pendências em obras já concluídas

Área de Ocorrência: Empreendimento

Descrição/Fundamentação: “Entrada em operação, entre dez-2000 e jul-2003, da Linha Norte da Adutora, e, em jan-fev/2004, das Estações Elevatórias EE-01, EE-02 e EE-03 da Linha Sul, sem que tenha sido feito, pelo menos, o recebimento provisório pelo DNOCS dos serviços concluídos no âmbito do Contrato 19/00, conforme previsto no subitem 21.1 do Edital e no art. 73 da Lei nº 8.666/93.

Esclarecimentos Adicionais: O Edital prevê que as despesas de conservação correm por conta da Contratada até o recebimento definitivo pelo DNOCS (subitem 4.4).

Para regularizar a situação, propõe-se determinar ao DNOCS que providencie junto à Contratada os recebimentos provisório e definitivo dos serviços já concluídos no Contrato 19/00, e, sucessivamente dos demais, à medida que forem sendo concluídos, para que sejam formalmente definidas as responsabilidades pela guarda, conservação e manutenção das instalações, materiais e equipamentos.”

g) Pendências em obras já concluídas

Área de Ocorrência: Empreendimento

Descrição/Fundamentação: “A Compesa está operando as estações de tratamento d’água (ETAs localizadas junto à Barragem de Jucazinho - 300 l/s - e em Cumaru/PE - 100 l/s) e as Estações Elevatórias EE-01, EE-02 e EE-03 (Linha Sul), e EE-08 e EE-09 (Linha Norte) da Adutora, sem que tenha havido a formalização das responsabilidades daquela Concessionária quanto à operação, manutenção e conservação desse patrimônio público.

Esclarecimentos Adicionais: Já existe um Convênio (nº 17/2001), firmado entre DNOCS e Compesa, para ‘prosseguimento da execução das obras, administração, operação e manutenção do Sistema Adutor do Oeste’, em que figuram, dentre outras obrigações da Concessionária: ‘compatibilizar o objeto deste Convênio

com as normas e procedimentos de preservação ambiental’, e ‘realizar a operação e manutenção do Sistemas Adutor do Oeste, assegurando os serviços de abastecimento de água, mediante pagamento de tarifas’.

Diante disso, propõe-se determinar ao DNOCS a celebração de convênio, análogo ao Convênio 17/2001, para que seja formalizada a passagem da operação à Compesa dos trechos já em funcionamento da Adutora, e, sucessivamente, dos demais, à medida que forem sendo concluídos, estabelecendo as responsabilidades de cada uma das instituições quanto à conservação e manutenção daquele Patrimônio, inclusive quanto a providências de ordem ambiental.”

4.A Unidade Técnica finaliza o relatório apresentando proposta de encaminhamento no sentido de determinar ao DNOC que:

a) celebre, no prazo de 90 dias, convênio, análogo ao Convênio 17/2001, para que seja formalizada a passagem da operação à Compesa dos trechos já em funcionamento da Adutora de Jucazinho, e, sucessivamente, dos demais, à medida que forem sendo concluídos, estabelecendo as responsabilidades de cada uma das instituições quanto à conservação e manutenção daquele Patrimônio, inclusive quanto às providências de ordem ambiental.

b) providencie junto à Contratada (Construtora Queiroz Galvão S.A.) os recebimentos provisório e definitivo dos serviços já concluídos no Contrato 19/2000, e, sucessivamente, dos demais serviços, à medida que forem sendo concluídos, para que sejam formalmente definidas as responsabilidades pela guarda, conservação e manutenção das instalações, materiais e equipamentos produzidos na execução do referido contrato.

c) celebre, no prazo de 30 dias, aditivo ao Contrato 19/2000 para adequar a sua planilha de itens, de forma a retratar rigorosamente a execução física do objeto, em especial quanto aos equipamentos instalados no Reservatório EQ-04, localizado junto à ETA Salgado em Caruaru/PE.

d) abstenha-se de autorizar a execução de serviços em contratos suspensos sem o devido encaminhamento ao contratado, por escrito, de ordem de serviço nesse sentido, evitando a repetição da ocorrência detectada no Contrato 19/2000 por ocasião dos testes e ajustes das motobombas e equipamentos eletromecânicos da Linha Sul da Adutora de Jucazinho/PE.

e) corrija o cadastramento do Contrato 19/2000 no Sistema Siasg, excluindo o registro duplicado do contrato, existente para a UG da Coordenação Regional/PE (113801), e incluindo, no registro da UG da Sede do Órgão (193002), os dados do seu 2º Termo Aditivo (PGE 26/2002).

É o relatório.

VOTO

Por oportuno, consigno atuar nestes autos com fundamento no art. 18 da Resolução TCU n.º 64/96, tendo em vista tratar-se de processo referente à Lista de Unidades Jurisdicionadas n.º 02.

2.No levantamento de auditoria objeto do presente processo não foram detectados indícios de irregularidades graves. A única ocorrência registrada a esse título refere-se, sim, à constatação de pagamento antecipado efetuada no âmbito de outro processo (TC-003.871/2003-4) que, segundo noticiam os autos, já está sendo objeto de providências naqueles autos.

3. Existe também registro da execução de serviços sem a devida cobertura contratual, ainda não pagos. Adicionalmente à proposta de regularização da situação em questão, estou propondo também determinação ao DNOCS no sentido de evitar novas ocorrências assemelhadas no futuro.

4.As demais ocorrências registradas dizem respeito à falhas para as quais estão sendo propostas determinações corretivas que acolho com pequenas modificações que entendi pertinentes.

5.Por último, com a finalidade de evitar-se duplicidade de esforços, o encaminhamento de informação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização deve-se dar no âmbito do processo consolidado que será encaminhado por este Tribunal ao Congresso Nacional no mês de setembro de 2004.

Diante do exposto, Voto por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à consideração deste Egrégio Plenário.

Sala das Sessões, em 4 de agosto de 2004.

Augusto Sherman Cavalcanti
Relator

ACÓRDÃO Nº 1.086/2004 - TCU - Plenário

1. Processo TC-004.979/2004-0
2. Grupo: I - Classe de Assunto: V - Relatório de Levantamento de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Unidade: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/PE.
8. Advogado constituído nos autos: não atuou.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento de auditoria realizado nas obras de Construção e Recuperação de Infra-estrutura Hídrica na Adutora de Jucazinho no Estado de Pernambuco, objeto do Programa de Trabalho 18544051518510121, em cumprimento ao Acórdão 1.948/2003-TCU-Plenário (Fiscobras 2004),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS que:

9.1.1. adote providências, no prazo de 90 dias, para que seja formalizada a passagem da operação à Compesa dos trechos já em funcionamento da Adutora de Jucazinho e, sucessivamente, dos demais, à medida que forem sendo concluídos, estabelecendo as responsabilidades de cada uma das instituições quanto à conservação e manutenção daquele patrimônio, inclusive quanto a providências de ordem ambiental;

9.1.2. providencie junto à Contratada (Construtora Queiroz Galvão S.A.) os recebimentos provisório e definitivo dos serviços já concluídos no Contrato 19/2000 e, sucessivamente, dos demais serviços, à medida que forem sendo concluídos, para que sejam formalmente definidas as responsabilidades pela guarda, conservação e manutenção das instalações, materiais e equipamentos produzidos na execução do referido contrato;

9.1.3. providencie a adequação, no prazo de 30 dias, da planilha de itens relativa ao Contrato 19/2000, de forma a retratar rigorosamente a execução física do objeto, em especial quanto aos equipamentos instalados no Reservatório EQ-04, localizado junto à ETA Salgado em Caruaru/PE;

9.1.4. abstenha-se de executar serviços sem a devida cobertura contratual;

9.1.5. abstenha-se de autorizar a execução de serviços em contratos suspensos sem o devido encaminhamento ao contratado, por escrito, de ordem de serviço nesse sentido, evitando a repetição da ocorrência detectada no Contrato 19/2000 por ocasião dos testes e ajustes das motobombas e equipamentos eletromecânicos da Linha Sul da Adutora de Jucazinho/PE;

9.1.6. corrija o cadastramento do Contrato 19/2000 no Sistema Siasg, excluindo o registro duplicado do contrato, existente para a UG da Coordenação Regional/PE (113801), e incluindo, no registro da UG da Sede do Órgão (193002), os dados do seu 2º Termo Aditivo (PGE 26/2002);

9.2. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 28/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

12.2. Ministros que alegaram impedimento na Sessão: Marcos Vinícios Vilaça e Adylson Motta.

VALMIR CAMPELO

Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Ministro-Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE V – PLENÁRIO

TC-004.980/2004-1

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria

Unidade: Departamento Nacional de Obras contra as Secas - DNOCS

Interessado: Tribunal de Contas da União

Advogado constituído nos autos: não atuou

Sumário: Fiscobras 2004. Levantamento de Auditoria realizado nas obras de Construção da Adutora de Jucazinho com 243 km no Estado de Pernambuco. Exame de contrato para instalação de tomada d'água na barragem. Obra concluída e em operação. Determinação à Unidade Técnica para que examine a compatibilidade do preço global do contrato PGE 08/2003 com os preços de mercado. Falhas de natureza formal. Determinações.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Levantamento de Auditoria realizada nas obras de Construção da Adutora de Jucazinho com 243 km no Estado de Pernambuco, objeto do Programa de Trabalho 18544051536470026, em cumprimento ao Acórdão 1.948/2003-TCU-Plenário (Fiscobras 2004).

2.Segundo a Unidade Técnica, a “Adutora do Jucazinho visa ao abastecimento de água de 13 municípios e 45 distritos e povoados do Agreste Pernambucano, sendo os principais: Caruaru, Surubim, Bezerros e Gravatá. Com extensão total de 270,9 km de tubos, beneficiará, quando concluído, 760 mil pessoas de uma região que sofre o problema crônico da falta de água. Além da água para consumo humano, a Barragem de Jucazinho, manancial da Adutora, atende outros objetivos como: a defesa contra enchentes, o desenvolvimento da piscicultura (com meta de produção de 500 t/ano) e a irrigação de 6.750 ha, o que, segundo o DNOCS propiciaria a geração de 12 mil empregos.”

3.A Secex/PE apontou os seguintes indícios de irregularidades:

Tipo: Projeto básico/executivo deficiente ou inexistente

Área de Ocorrência: Contrato PGE 08/2003

Descrição/Fundamentação: “Não foram especificados os preços unitários no Projeto Executivo, em desacordo ao inciso II do § 2º e § 8º do art. 7º, bem como o inciso X do art. 40, todos, da Lei nº 8.666/93.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço? Sim

Justificativa: A não discriminação dos preços unitários não permite avaliar se os preços cobrados pela Ístria são compatíveis com os de mercado.

Esta irregularidade deveria ser classificada como IGP, ensejando, desta forma, a paralisação da obra. Esta irregularidade foi classificada como IGC, tendo em vista que a obra já foi concluída e, portanto, não se pode falar em paralisação.”

b) irregularidades na administração do contrato PGE 08/2003

Descrição/Fundamentação: O DNOCS não exigiu a ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) referente ao Projeto Executivo, da empresa que o elaborou, no caso, a Ístria Engenharia Ltda, em desacordo ao disposto no art. 1º da Lei nº 6.496, de 07.12.77.

É recomendável o prosseguimento da obra ou serviço? Sim

Justificativa: Elaboração do Projeto Executivo sem a designação de um responsável técnico, o que, de acordo com o art. 3º da Lei nº 6.496, de 07.12.77, sujeita o profissional ou a empresa à multa prevista na alínea ‘a’ do art. 73 da Lei nº 5.194/1966, e demais cominações legais.

O DNOCS alegou que o Projeto Executivo foi elaborado pela Ístria, sem qualquer ônus para o Órgão. Por este motivo, dita empresa não providenciou a ART do referido projeto. Esta irregularidade foi classificada como IGC, tendo em vista que a obra já foi concluída e, portanto, não se pode falar em paralisação.

c) irregularidades referentes à execução do contrato

Área de Ocorrência: Contrato PGE 08/2003

Descrição/Fundamentação: O prazo final para a execução do objeto deste contrato estava previsto para o dia 20/12/2003, um dia de sábado, em que não tem expediente no Órgão, o que está em desacordo com o Parágrafo Único do art. 110 da Lei nº 8.666/93.”

4.A Unidade Técnica apresenta, ainda as seguintes observações em relação ao contrato PGE 08/2000:

“Quando da apreciação do TC-003887/2003-4, referente ao Fiscobras/2003, ‘Construção da Adutora de Jucazinho no Estado de Pernambuco’, foi determinado, por meio do subitem 9.2.2 do Acórdão/TCU nº 994, Plenário, que o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas promovesse ‘imediatamente a licitação para a instalação de uma nova captação de água na Barragem de Jucazinho, tendo em vista a incontestável necessidade dessa nova captação para que o sistema possa operar na vazão plena, fornecendo água de boa qualidade, assim como pela impossibilidade legal de se executar tal obra mediante aditamento ao Contrato PGE 19/00 por se tratar de objeto distinto do objeto desse Contrato’.

Essa nova captação de água foi necessária para resolver o problema da inviabilidade de usar a Tomada D’Água de fundo da Barragem, em face da concentração de ferro e manganês acima dos limites permitidos pelo Ministério da Saúde, conforme demonstrado nas análises da água, realizadas pela Compesa, às fls. 27/41 e 65.

Considerando a situação de emergência ocasionada pela escassez de água vivenciada pelos municípios a serem beneficiados com o sistema adutor de Jucazinho, conforme documentos às fls. 66/82, o Parecer PGE/DNOCS nº 004/03, às fls. 116/124, foi favorável à contratação de serviços de fornecimento e implantação de Tomada D’Água em profundidade superficial na referida barragem, por meio de Dispensa de Licitação, com fundamento no art. 24, inciso IV da Lei nº 8.666/93, alterada pela Lei nº 8.883/94 e Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998.

O Processo de Dispensa de Licitação foi devidamente autuado, sendo encaminhada correspondência para as seguintes empresas: ABS Indústrias de Bombas Centrífugas Ltda, NTH Brasil Ltda, TM Técnica de Montagens Ltda e Ístria Engenharia Ltda, que cotou o menor preço (R\$ 1.362.500,00), às fls. 83/111.

Tendo em vista o limite orçamentário de R\$ 1.326.901,93 (hum milhão, trezentos e vinte e seis mil, novecentos e um reais e noventa e três centavos), demonstrado à fl. 125, a Ístria concordou em reduzir sua proposta para R\$ 1.326.000,00 (hum milhão, trezentos e vinte e seis mil reais), conforme correspondência datada de 24.09.03, à fl. 126.

Assim, a Dispensa de Licitação foi autorizada e ratificada pelo Diretor Geral do DNOCS, Sr. Eudoro Walter de Santana em 25/09/03. Sua publicação no DOU ocorreu em 26/09/2003 (fl. 139) e a assinatura do Contrato nº 08/2003 ocorreu em 30/09/2003 (fls. 164/176).”

5.Ao final, a Secex/PE encaminhou proposta de encaminhamento no sentido de:

a) promover a audiência do Diretor-Geral do DNOCS, Sr. Eudoro Walter de Santana, pela não exigência de especificação dos preços unitários no Projeto Executivo e pela não exigência de ART - Anotação de Responsabilidade Técnica para o Projeto Executivo;

b) determinar ao DNOCS 2ª DR/PB que, ao celebrar contratos, atente para o prazo de vigência, o qual não deverá nem iniciar, nem encerrar em dia que não tenha expediente no órgão, nos termos do Parágrafo Único do art. 110 da Lei 8.666/93;

c) determinar à Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União que, ao elaborar seus relatórios de subsídio ao Reforme, atente para a possibilidade de cancelamento de ordens bancárias e de empenhos.

É o relatório.

VOTO

Por oportuno, consigno atuar nestes autos com fundamento no art. 18 da Resolução TCU nº 64/96, tendo em vista tratar-se de processo referente à Lista de Unidades Jurisdicionadas nº 02.

2.Observo que no presente levantamento foi analisado o Contrato PGE 08/2003, cujo objeto consistiu na “execução de serviços de fornecimento e implantação de Tomada D’Água em profundidade superficial na Barragem de Jucazinho, em montante de cerca de R\$ 1,3 milhão”.

3.Para melhor entendimento da questão, creio que seja preciso expor brevemente as circunstâncias que levaram à celebração do contrato mencionado.

4.Por intermédio do Acórdão 994/2003 - Plenário esta Corte de Contas, tendo em vista a necessidade de uma nova captação de água para que o sistema pudesse operar em sua vazão plena, determinou que fosse realizada licitação com esse propósito visto que o Contrato PGE 19/00 não poderia ser mais aditado.

5.Em função da situação de emergência de vários municípios do Agreste de Pernambuco, provocada pela escassez de água, o DNOCS contratou, por dispensa de licitação, empresa para a implantação da nova tomada de água para a barragem.

6.Segundo a Secex/PE, no Termo de Recebimento Provisório consta que os serviços executados atenderam as condições e exigências do contrato e que os testes realizados apresentaram condições favoráveis de desempenho. Ainda segundo os autos a tomada d'água está em pleno funcionamento.

7.A Unidade Técnica propôs a audiência do Diretor-Geral do DNOCS em virtude das seguintes ocorrências:

- a) não especificação dos preços unitários no projeto executivo referente ao contrato, o que não permitiria auferir se os preços cobrados estavam compatíveis com os de mercado;
- b) não exigência da ART relativa ao Projeto Executivo;
- c) contrato com prazo final previsto para sábado, ao invés de dia útil.

8.Depois de cotejar o teor das ocorrências apontadas com as circunstâncias constantes dos autos, peço vênia para divergir da proposta de encaminhamento sugerida pela Unidade Técnica.

9.Ao que tudo indica, a ausência de especificação dos preços unitários se deu em função da emergência que ocasionou a dispensa de licitação para a contratação da tomada d'água, não sendo o caso de aplicação de penalidade ao gestor.

10.Entretanto, diante da afirmação contida no relatório de que a ausência de especificação dos preços unitários não permitiu determinar, com certeza, se os preços do contrato são compatíveis com os de mercado, creio que seja necessário afastar a possibilidade de sobrepreço mediante a análise do preço global do contrato. Nessa linha estou propondo determinar à Unidade Técnica que verifique se o valor global do contrato em questão está compatível com o preço de mercado, informando os resultados a este Relator no prazo de 60 dias.

11.As ocorrências mencionadas nos subitens “b” e “c” do presente Voto podem ser consideradas, no presente caso, como de natureza formal, não ensejando a realização de audiência do Presidente do DNOCS e sim a expedição de determinações com a finalidade de evitar que ocorram novamente.

12.Em função de um indício de irregularidade, motivador da inclusão do empreendimento no sistema Reforme deste Tribunal para fiscalização de obras, não confirmado em razão do cancelamento de ordem bancária, a Secex/PE propõe o encaminhamento de sugestão à Secob objetivando o aprimoramento da metodologia de seleção de trabalhos, com a qual manifesto minha concordância.

13.Finalmente, entendo que o encaminhamento de informação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização deva se dar quando esclarecida a questão relativa ao valor do Contrato PGE 08/2003.

Diante do exposto, VOTO por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à consideração deste Egrégio Plenário.

Sala das Sessões, em 4 de agosto de 2004.

Augusto Sherman Cavalcanti
Relator

ACÓRDÃO Nº 1.087/2004 - TCU - Plenário

1. Processo TC-004.980/2004-1
2. Grupo: II - Classe de Assunto: V - Relatório de Levantamento de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Unidade: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/PE.
8. Advogado constituído nos autos: não atuou.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria realizada nas obras de Construção da Adutora de Jucazinho com 243 km no Estado de Pernambuco, objeto do Programa de Trabalho 18544051536470026, em cumprimento ao Acórdão 1.948/2003-TCU-Plenário (Fiscobras 2004),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS que:

9.1.1. faça constar, em quaisquer projetos executivos que fundamentem contratações no âmbito da unidade, a especificação dos preços unitários conforme determina o art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/93;

9.1.2. exija sempre a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART dos responsáveis pelos projetos;

9.1.3. ao celebrar contratos, atente para o prazo de vigência, o qual não deverá iniciar ou encerrar em dia que não tenha expediente no órgão, nos termos do parágrafo único do Art. 110 da Lei 8.666/93;

9.2. determinar à Secex/PE que, no prazo de 60 dias, verifique se o valor do Contrato PGE 08/2003 está compatível com o valor de mercado;

9.3. encaminhar sugestão para análise da Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União – Secob no sentido de que os relatórios de subsídio ao Reforme levem em consideração a possibilidade de cancelamento de ordens bancárias e de empenhos.

10. Ata nº 28/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Na Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

12.2. Ministros que alegaram impedimento na Sessão: Marcos Vinícios Vilaça e Adylson Motta.

ADYLSO MOTA

Na Presidência

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-020.119/2003-0 (c/ 02 volumes)

Natureza: Relatório de Monitoramento.

Entidade: Governo do Estado de Roraima.

Interessado: Tribunal de Contas da União.

SUMÁRIO: Relatório de Monitoramento. Transferência de recursos federais provenientes de convênios para conta única do Governo. Reincidência da irregularidade. Descumprimento de determinações do Tribunal. Sonegação de informações. Audiência dos responsáveis. Multa. Inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança. Determinações.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Monitoramento realizado pela Secex/RR no período de 10 a 28/11/2003, conforme previsto no Plano de Fiscalização para o 2º semestre de 2003 (TC 000.131/2003-7, Acórdão n. 778/2003 – Plenário), objetivando verificar o cumprimento do item 8.1 da Decisão n. 373/2002, pelo qual o Tribunal, reunido em sessão da Primeira Câmara, assim deliberou:

“8.1. determinar ao Governador do Estado de Roraima que, ao aplicar recursos de origem federal, recebidos mediante convênio ou instrumento similar, diretamente ou por meio dos órgãos e entidades estaduais, em especial, a Secretaria Estadual de Saúde e a Secretaria de Estado de Obras e Serviços Públicos:

a) observe o que estabelecem os arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964, não realizando pagamentos antes da respectiva prestação dos serviços;

b) não promova alterações nas condições avençadas, inclusive no Plano de Trabalho, sem prévia autorização do órgão concedente dos recursos, conforme estabelecem os artigos 15 e 22 da IN/STN n. 01/1997;

c) observe o art. 23, parágrafo 1º, da Lei n. 8.666/1993, quando da realização de licitação para contratação de obras, serviços e compras;

d) atente para que os editais de licitação contenham as especificações necessárias e suficientes dos bens a serem adquiridos, de acordo com o que estabelecem os artigos 14 e 15, parágrafo 7º, I, da Lei n. 8.666/1993;

e) não utilize os recursos recebidos dos órgãos e entidades federais em finalidades distintas das estabelecidas no convênio ou instrumento similar, ainda que de modo transitório, e mantenha-os na conta bancária específica que tiver sido autorizada pelo órgão concedente, de onde só são permitidos saques para o pagamento de despesas previstas no Plano de Trabalho ou para aplicação em caderneta de poupança ou no mercado financeiro, consoante estabelecem o art. 20 da IN/STN n. 01/1997 c/c o art. 116, parágrafo 4º, da Lei n. 8.666/1993;

f) inclua nos planos de trabalho a descrição completa do objeto a ser executado e as metas a serem atingidas, em consonância com o inciso I do parágrafo 1º do art. 116 da Lei n. 8.666/1993.”

2. Para delimitar o escopo do trabalho, foram selecionados no Sistema SIAFI os convênios com vigência posterior a 09/09/2002, data da notificação da Decisão n. 373/2002, e de valor superior a R\$ 400.000,00, cujos recursos já tivessem sido liberados (fl. 5). Dessa forma, a equipe chegou à seguinte amostra de fiscalização:

SIAFI	N. ORIGINAL	ÓRGÃO REPASSADOR	OBJETO
466122	087/2002	Secretaria Nacional de Segurança Pública	Aquisição de veículos, equipamentos e materiais permanentes para as Polícias Civil e Militar.
479501	Portaria 558/2003	Ministério da Integração Nacional	Ações emergenciais de defesa civil, combate aos incêndios florestais e assistência a população atingida pela seca.
482923	2003CV000003	Secretaria de Coordenação dos Assuntos da Amazônia Legal – SCA-MMA	Capacitação de produtores familiares, lideranças rurais e profissionais de assistência técnica e extensão rural de Roraima, visando ao fomento e à adoção de práticas produtivas sustentáveis e sem uso do fogo.
467042	846248/2002	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	Aquisição de equipamentos e mobiliários escolares para escolas beneficiadas pelo programa de adequação de prédios escolares – PAPE.
465854	086/2002	Secretaria Nacional de Segurança Pública	Realização de cursos de formação profissional dos policiais civis e despesas diversas.
470672	TT-044/2002-00	Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transporte	Restauração da BR 174/RR, trecho: Divisa AM/RR – Divisa Brasil/Venezuela, KM 0,00 – KM 719,90, com extensão de 719,90 KM.

3. O relatório registrou que não houve realização de licitação e, por via de consequência, também não houve execução de despesa nos convênios SIAFI 467042, 465854 e 482923, tendo sido monitorados apenas os

aspectos referentes à existência de alteração dos convênios e dos respectivos planos de trabalho, bem como as movimentações ocorridas nas contas específicas. Acrescentou, ainda, que, tendo em vista a existência de inúmeras determinações ao Governo do Estado de Roraima no sentido da movimentação dos recursos federais em conta específica (TC 005.105/2002-1 – Decisão n. 886/2002, **in** Ata n. 25/2002 – Plenário, TC 825.056/1997-7 – Decisão n. 529/2000, **in** Ata n. 26/2000 – Plenário, TC 825.056/1997-7 - Acórdão n. 126/2000, **in** Ata nº 26/2000 – Plenário), este foi o enfoque principal do monitoramento (fls. 6/7).

4.A equipe consignou que o achado central da fiscalização foi o desvio de finalidade, uma vez que os recursos foram sacados das contas específicas e transferidos para a conta única do Governo do Estado de Roraima (fls. 7/8). Segundo alegaram os responsáveis, os saques teriam se destinado a fazer frente à insuficiência de caixa do Governo Estadual.

5.Além dessa impropriedade, a equipe assinalou que os recursos foram devolvidos às contas específicas na data da emissão dos extratos bancários solicitados pela fiscalização, apenas a fim de que as operações de crédito figurassem nesses documentos, e logo após foram sacados, voltando a reduzir o saldo das contas.

6.No entendimento da equipe, as transferências em questão importaram ofensa ao art. 20 da IN-STN n. 01/1997, que torna obrigatório o uso de uma conta específica para a movimentação dos recursos dos convênios. Violaram, ainda, o art. 1º, § 3º, da referida instrução normativa, por não terem sido observados os planos de trabalhos dos Convênios, bem como o § 1º da Cláusula Oitava dos termos de convênio de fls. 23 e 43 do vol. 1, que determinam a aplicação obrigatória dos saldos não utilizados em instituição bancária. Inobservaram as Decisões ns. 886/2002, 529/2000 e o Acórdão n. 126/2000, todos prolatados por este Tribunal em sessão plenária, no sentido de determinar a utilização dos recursos de convênios fora da conta bancária específica. Por fim, sustenta a equipe que a simulação dos depósitos em conta corrente enseja a cominação de multa, com base no disposto no art. 58, VI, da Lei n. 8.443/1992, uma vez que teria havido sonegação de informação relevante para a auditoria.

7.Com base nessas informações, determinei a realização de audiência dos Srs. Flamarion Portela, Governador do Estado de Roraima, Jorci Mendes de Almeida, Secretário de Estado da Fazenda, e Jander Gener César Guerreiro, Coordenador do Tesouro/SEFAZ, para que apresentassem razões de justificativa quanto às irregularidades apontadas no item 4.1 do Relatório de Auditoria (fl. 20). Em atendimento às audiências, vieram aos autos os documentos de fls. 01/72 do volume 2.

8.A análise das razões de justificativa apontou que na fase de defesa foi adotado o mesmo procedimento utilizado para aparentar a devolução dos recursos à conta específica, havendo novo depósito dos recursos, emissão dos extratos a serem encaminhados ao Tribunal e logo após o saque.

9. Constam, a seguir, os pontos principais do exame empreendido pelo Analista da Secex/RR (fls. 31/45, vol. principal):

“II.1 Audiência do Sr. Jorci Mendes de Almeida

4. **Ponto:** sonegação de informação, ao apresentar extratos bancários incompletos, onde constava apenas a operação de crédito e omitia o débito no mesmo valor, ocorrido na data de 14/11/2003, referente aos Convênios n.º 086 – SIAFI-465854, 087 – SIAFI-466122, e Portaria 558/2003 – MI (SIAFI-479501).

4.1 Justificativas (fl. 03 – Vol. 2)

4.1.1 O responsável alega, em síntese que:

a) não apresentou nenhum extrato incompleto, pois o extrato fornecido, oriundo dos arquivos da instituição bancária, continha com exatidão as informações decorrentes daquela conta no momento em que foi impresso;

b) não há como manipular o extrato bancário, visto que o mesmo vem do sistema particular da instituição bancária;

c) os próprios analistas não identificaram a utilização dos recursos em finalidade distinta;

d) o que houve, de fato, foi a constatação posterior da transferência entre contas correntes pertencentes ao Governo do Estado de Roraima e tão somente entre contas do governo, e o mais importante, os recursos encontram-se disponíveis nas respectivas contas vinculadas dos convênios.

4.2 Análise

4.2.1 Em nenhum momento a equipe de fiscalização questionou a autenticidade documental dos extratos bancários a ela apresentados, como parece ter equivocadamente interpretado o gestor nas justificativas apresentadas. O que se questionou foi a sonegação de informações sabidamente relevantes, quais sejam, os saques de numerários efetuados da conta específica, que neles deveriam constar por ocasião da fiscalização deste Tribunal, acompanhados das devidas justificativas.

4.2.2 Ao contrário do que alega o responsável, a constatação de que houve saques das contas específicas dos convênios para cobrir ‘insuficiência momentânea de caixa’ do Governo do Estado, segundo declaração do mesmo à fl. 79 – Vol. 1, configura nítida utilização de recursos em finalidade distinta da prevista no plano de trabalho do convênio, bem como infração ao art. 20 da IN/STN n. 01/1997. Ora, uma vez que os recursos federais foram transferidos para a conta genérica do Governo do Estado de Roraima (Conta n° 31.600-8, da mesma agência bancária), que abriga recursos da mais diversas origens e é movimentada para as mais diversas finalidades, perdeu-se totalmente o controle sobre a destinação de tais recursos.

4.2.3 Além do mais, são inconsistentes as alegações de que os recursos encontram-se disponíveis nas respectivas contas vinculadas dos convênios e de que foram sacados apenas para suprir insuficiência momentânea de caixa, considerando que tal situação não condiz com a realidade, conforme demonstram os dados das tabelas abaixo:

Tabela 1- Movimentação da Conta específica n. 5129-2

Data	Créditos (R\$)	Débitos (R\$)	Saldo
30/10/2003			0,00
13/11/2003	70.000,00	10.029,75 59.970,25 (aplicação financeira)	0,00
14/11/2003	1.385.000,00	1.385.000,00	0,00
22/01/2004			0,00
11/03/2004	1.220.000,00	1.220.000,00 (aplicação financeira)	0,00

Fonte: Extratos bancários às folhas 08 e 128 – Vol. 1 e 12 – Vol. 2

Tabela 2- Movimentação da Conta específica n. 7214-1

Data	Créditos (R\$)	Débitos (R\$)	Saldo
07/11/2003	1,60		1,60
14/11/2003	560.000,00	560.000,00	1,60
02/01/2004			0,00
11/03/2004	560.000,00	560.000,00 (aplicação financeira)	0,00

Fonte: Extratos bancários às folhas 25 e 145 – Vol. 1 e 13 – Vol. 2

Tabela 3- Movimentação da Conta específica n. 7371-7

Data	Créditos (R\$)	Débitos (R\$)	Saldo
06/11/2003			2.412,36
14/11/2003	465.000,00	465.000,00	2.412,36
06/01/2004			0,00
11/03/2004	465.000,00	465.000,00 – aplicação financeira	0,00

Fonte: Extratos bancários às folhas 45 e 161 – Vol. 1 e 15 – Vol. 2

4.2.4 A equipe de fiscalização iniciou os trabalhos no órgão em 17/11/2003, tendo solicitado os extratos bancários com antecedência, mediante o ofício de requisição às fls. 05/07 – Vol. 1, o qual foi recebido pelo gabinete da Secretaria de Estado da Fazenda em 12/11/2003. Observando-se os dados contidos nas tabelas 1, 2 e 3 acima, verifica-se que, na data do recebimento do aludido ofício, os recursos do convênio não se encontravam depositados nas contas específicas.

4.2.5 Dois dias após o recebimento do ofício de requisição, em 14/11/2003, o Governo do Estado efetuou depósitos nas contas específicas, nos valores de R\$ 1.385.000,00 (conta n° 5129-2), R\$ 560.000,00 (conta n° 7214-1) e R\$ 465.000,00 (conta n° 7371-7), tendo sido, nessa ocasião, apresentados os extratos bancários à equipe de fiscalização às fls. 08, 25 e 45 do Vol. 1. Para surpresa da equipe, confrontando os dados neles contidos com os dados constantes de extratos bancários das mesmas contas fornecidos diretamente pela gerência do banco, a pedido do titular da Unidade Técnica (fls. 128, 145 e 161 do Vol. 1), verificou-se que exatamente na mesma data (14/11/2003) foram efetuados débitos nos mesmos valores, informação essa que não constava dos extratos apresentados pelo gestor à equipe de fiscalização.

4.2.6 Situação semelhante ocorreu na presente ocasião, quando foi promovida audiência dos responsáveis pelas irregularidades constatadas no relatório de fiscalização. O Sr. Jander Gener César Guerreiro foi quem primeiro tomou ciência do comunicado de audiência na data de 17/02/2004 (fls. 23/24), seguido pelo Sr. Governador Francisco Flamarion Portela em 27/02/2004 (fls. 27/28) e pelo Sr. Jorci Mendes de Almeida em 11/03/2004 (fls. 21/22).

4.2.7 Da mesma forma, observando-se as tabelas 1, 2 e 3 acima, verifica-se que as contas específicas dos convênios possuíam saldo zero em lapso temporal imediatamente anterior a 11/03/2004, data em que foram novamente efetuados créditos nas aludidas contas. Coincidentemente o Sr. Jorci Mendes de Almeida tomou ciência do comunicado de audiência a ele encaminhado exatamente nessa data.

(...)

4.2.10 Diante do exposto, não acatamos a justificativa apresentada pelo responsável no tocante ao presente ponto de questionamento.

II.2 Audiência dos Srs. Francisco Flamarion Portela, Jorci Mendes de Almeida e Jander Gener César Guerreiro

5. **Pontos:** a) descumprimento de determinação do TCU prolatada mediante a Decisão 373/2002-Primeira Câmara, item 8.1, letra **e**, nos Convênios n. 086/2002 – SIAFI-465854, 087/2002 – SIAFI-466122, Portaria 558/2003 – MI (SIAFI-479501), e TT-044/2002-00 (SIAFI-470672); b) saque dos recursos das contas específicas de convênios para utilização em finalidade diversa do objeto pactuado, em desobediência ao art. 20 da IN-STN n. 01/1997, ao § 1º da cláusula oitava dos convênios n. 086 – SIAFI-465854 e 087 – SIAFI-466122, e ao § 4º, cláusula quinta do convênio SIAFI-470672.

5.1 Justificativas apresentadas pelo Sr. Francisco Flamarion Portela (fl. 05 – Vol. 2)

5.1.1 O Governador do Estado de Roraima alega que a irregularidade não pode ser imputada ao Chefe do Poder Executivo, tendo em vista que não lhe cabe a movimentação dos recursos financeiros recebidos a título de convênio, conforme faz prova o Decreto Estadual nº 4524 – E de 14/01/2002 (fls. 09/10 – Vol. 2). Sua participação teria se restringido à assinatura dos convênios e dos planos de trabalho, não constando seu nome no documento de transferência dos recursos para a conta única do Estado.

(...)

5.2 Análise

5.2.1 Com efeito, o Decreto Estadual nº 4524 – E de 14/01/2002 (cópias às fls. 09/10 – Vol. 2) prevê a descentralização da gestão orçamentária e financeira do Governo do Estado de Roraima, atribuindo ao Secretário de Estado da Fazenda a função de ‘ordenador de despesas e autorizador de pagamentos com a interveniência dos Titulares das Secretarias, órgãos diretamente ligados ao Governador’.

5.2.2 Por outro lado, a Constituição do Estado de Roraima prevê, dentre as atribuições privativas do Governador, a nomeação e a exoneração dos Secretários de Estado (art. 62, inciso I), os quais são seus auxiliares diretos de confiança. Além disso, impõe a existência de controle interno no âmbito de cada poder (art. 49).

(...)

5.2.3 Além disso, independentemente da delegação de atribuições a seus auxiliares diretos, incumbe ao Governador o dever de escolher bem seus empregados e o dever de vigilância em relação às pessoas que estão sob sua direção.

5.2.4 No caso em tela, ocorre que o atual Secretário de Estado da Fazenda, Sr. Jorci Mendes de Almeida, foi Secretário Adjunto de Fazenda na gestão do governo anterior, tendo sido multado por este Tribunal justamente em razão de irregularidades decorrentes da inobservância do disposto no art. 20 da IN-STN n. 01/1997, que obriga a manutenção de recursos oriundos federais em conta bancária específica (Acórdão n. 126/2000, **in** Ata n. 26/2000 – Plenário, TC 825.056/1997-7). Embora tenha interposto recurso, o teor do supracitado Acórdão foi mantido na íntegra (Acórdão n. 358/2002, **in** Ata n. 37/2002 - Plenário).

5.2.5 Ademais, cabe registrar a existência de seguidas determinações deste Tribunal feitas ao Governo do Estado de Roraima, no sentido de exigir o cumprimento do art. 20 da IN-STN n. 01/1997 nos convênios firmados com entes federais, proferidas nos processos TC nº 825.056/1997-7 (Decisão n. 529/2000, **in** Ata n. 26/2000 – Plenário) e TC n. 003.747/2001-7 (Decisão n. 373/2002, **in** Ata n. 30/2002 – 1ª Câmara).

5.2.6 Ainda é de se ressaltar que, por ocasião da auditoria, já havia sido fartamente divulgada pela imprensa nacional e local, denúncia sobre irregularidades na folha de pagamentos de pessoal do Governo do Estado, conhecida vulgarmente como ‘escândalo dos gafanhotos’ (pagamento a funcionários fantasmas), em cujas investigações, conduzidas por atuação conjunta da Polícia Federal com o Ministério Público Federal e Estadual (força-tarefa), constatou-se o desvio de recursos federais na fraude (matéria tratada no processo de representação TC n. 019.619/2003-4). A título de informação, o Ministério Público Federal já ajuizou as ações penais cabíveis, nas quais figuram, dentre os réus, o ex-Governador do Estado de Roraima, Sr. Neudo Ribeiro Campos.

5.2.7 Tal fato, no mínimo, demandaria maior vigilância por parte do Sr. Governador, por meio da atuação do órgão de controle interno, de modo a coibir futuras transferências indiscriminadas de recursos federais para a conta única do Estado, da qual, conforme informações contidas no TC n. 019.619/2003-4, eram feitas as transferências para a conta utilizada para o pagamento dos funcionários fantasmas. Caracteriza-se assim, a omissão do Sr. Governador ao permitir a perpetuação de tal irregularidade, descumprindo determinação deste Tribunal. Ressalte-se que tivessem sido tais recursos sempre mantidos na conta específica do convênio e utilizados somente para a finalidade destinada, conforme preceitua o art. 20 da IN/STN n. 01/1997, pelo menos no que concerne aos recursos federais a fraude não teria sido consumada.

5.2.8 Todavia, mesmo diante dessa conjuntura, o Sr. Governador demonstrou total menosprezo pelas determinações do Tribunal ao não adotar medidas no sentido de coibir o saque de recursos da conta específica dos convênios, com infração ao art. 20 da IN/STN n. 01/1997, e ao escolher como Secretário da Fazenda o Sr. Jorci Mendes de Almeida, o qual, na gestão anterior, ocupava o cargo de Secretário Adjunto e fora multado por este Tribunal, em razão de ter cometido a mesma infração. Se um indivíduo leigo, ao escolher uma pessoa para administrar seu patrimônio pessoal, naturalmente dela solicita referências, de modo a obter informações sobre sua idoneidade, tendo o devido cuidado na sua seleção, muito maior zelo deve ter um Governador ao escolher a pessoa responsável pelo gerenciamento dos recursos públicos do Estado, no caso, o Secretário da Fazenda.

5.2.9 Presume-se portanto, ao Sr. Governador, a culpa decorrente da sua negligência, caracterizada pela violação ao dever de escolher bem seus empregados e prepostos, assim como ao dever de vigilância em relação às pessoas que estão sob sua direção, consoante os princípios norteadores da responsabilidade civil. Podemos afirmar, ainda, que houve omissão do Sr. Governador, tendo em vista que este devia e podia agir para evitar o resultado, ou seja, a ocorrência da irregularidade em questão e as conseqüências nefastas dela advindas.

5.2.10 Além disso, há que se ressaltar que a escolha do aludido Secretário da Fazenda, que já fora multado pela mesma irregularidade objeto de questionamento, aliada à omissão do Sr. Governador no sentido de adotar medidas visando coibir a mesma ocorrência, vai totalmente de encontro aos preceitos da boa administração.

5.2.11 Diante do exposto, não acatamos a justificativa apresentada pelo Sr. Governador no tocante ao presente ponto de questionamento.

5.3 Justificativas apresentadas pelos Srs. Jorci Mendes de Almeida e Jander Gener César Guerreiro (fl. 05 – Vol. 2)

5.3.1 Os responsáveis alegam que inexistente qualquer indicação no relatório de que os recursos foram aplicados em outro objeto que não o dos convênios, tendo ocorrido apenas a simples transferência entre contas do mesmo titular.

5.3.2 A esse respeito, tecem as seguintes considerações:

a) ‘aplicação de recursos é sinônimo de realização de despesas e isso não ocorreu no caso em apreço, conforme atesta o próprio relatório técnico, o qual apenas demonstra a transferência entre contas bancárias de um mesmo titular, no caso, o Governo do Estado de Roraima;

b) embora isso tenha ocorrido, é fato que não representa a prática atual, conforme pode ser claramente constatado através de auditoria a ser realizada por essa Corte de Contas;

c) ressalte-se, por oportuno, que a maior prova de que não foram realizadas despesas com esses recursos é que os mesmos estão plenamente disponíveis nas suas respectivas contas, conforme demonstrativos em anexo;

d) nenhum gasto diverso dos objetos dos convênios foi apontado pela equipe técnica em seu relatório, não se podendo, portanto, imputar a responsabilidade por desvios que não existiram;

e) os convênios encontram-se em pleno período de execução, o que torna desarrazoado o rigorismo trazido aos autos pela equipe técnica.

5.4 Análise

5.4.1 A alegação de que não houve aplicação de recursos dos convênios, e sim uma mera transferência entre contas bancárias de um mesmo titular, seria plausível somente se a conta credora (Conta nº 31.600-8, do Governo do Estado de Roraima) também fosse específica para um determinado convênio. No entanto, não é esse o caso, pois, conforme já discorrido no subitem 4.2.2 supra, tal conta abriga recursos das mais diversas origens e é movimentada para as mais diversas finalidades, podendo-se concluir que, realizada a transação de transferência, perde-se totalmente o controle da destinação dos recursos federais.

5.4.2 Além disso, a própria declaração do Secretário de Estado da Fazenda à fl. 79, afirmando que os saques das contas específicas se prestaram a cobrir insuficiência de caixa do Governo do Estado, demonstra claramente que houve desvio de finalidade, portanto, utilização indevida dos recursos dos convênios, tendo em

vista que tal prática diverge sobremaneira do previsto nos Planos de Trabalho e nos termos de convênios pactuados.

(...)

5.4.6 Assim, considerando que as evidências indicam que a transferência de recursos da conta específica para a conta única do Estado serviu e continua servindo ao propósito de burla à fiscalização e ao acobertamento de práticas irregulares, é descabida a alegação de que não houve nenhum gasto diverso dos objetos dos convênios e de que não existiram desvios. Pode-se inferir que a não-manutenção dos recursos do convênio em conta específica resulta na ausência de um extrato bancário de uma conta estritamente específica para movimentação dos recursos do convênio, comprometendo a fidedignidade de sua prestação de contas.

5.4.7 As alegações de que os recursos estão plenamente disponíveis nas suas respectivas contas e de que as transferências de recursos federais para a conta única do Governo do Estado não representa a prática atual são inconsistentes, pelos motivos já discorridos nos subitens 4.2.3 a 4.2.8, tendo em vista que ficou demonstrado que os responsáveis efetuam depósitos nos valores correspondentes aos recursos dos convênios nas respectivas contas específicas somente por ocasião de fiscalização ou questionamento deste Tribunal, de modo a induzir erroneamente que a situação do convênio encontra-se regular.”

10. Com a anuência do Titular da Unidade, o Analista manifesta-se pela rejeição das alegações de defesa, aplicação de multa aos responsáveis, com fundamento no disposto pelo art. 58, II, da Lei n. 8.443/1992, e inabilitação do Sr. Jorci Mendes de Almeida para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública, nos termos do art. 60 da Lei n. 8.443/1992.

11. Adicionalmente, propõe o envio da documentação ao Ministério Público da União, com vistas a apuração de possível ato de improbidade administrativa, bem como a determinação aos órgãos concedentes de recursos federais para que quantifiquem os eventuais prejuízos ocorridos aos cofres públicos em decorrência da perda dos rendimentos financeiros enquanto os recursos permaneceram fora da conta específica do convênio, e adotem providências com vistas ao ressarcimento das quantias correspondentes pelos órgãos e entidades convenientes, sob pena de instauração de tomada de contas especial.

12. Estando os autos em meu Gabinete, o Sr. Gilberto Guimarães Ferraz Júnior, Procurador da República no Estado de Roraima, requisitou cópia das alegações de defesa e da documentação processual mais recente (fl. 47, volume principal).

É o relatório.

VOTO

Em exame relatório de monitoramento elaborado pela Secex/RR, objetivando verificar o cumprimento das determinações constantes do item 8.1 da Decisão n. 373/2002 – TCU – 1ª Câmara. Com o objetivo de adequar o escopo do trabalho aos recursos humanos disponíveis, foi priorizado o acompanhamento da orientação veiculada na alínea **e** do referido **decisum**, que versou sobre a necessidade de manutenção dos recursos federais na conta bancária específica autorizada pelo órgão concedente.

2. Conforme registrou o relatório elaborado pela Secex/RR (fls. 3/13), recursos federais da ordem de R\$ 2.410.000,00 foram sacados das contas bancárias de ns. 7.371-7, 7.214-1 e 5.129-2, mantidas na Agência n. 3.797-4 do Banco do Brasil, e imediatamente destinados à conta única do Governo do Estado de Roraima. Tais recursos são provenientes dos repasses correspondentes aos Convênios ns. 086/2002 e 087/2002, firmados pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, e à Portaria n. 558/2003, editada pelo Ministério da Integração Nacional.

3. Segundo demonstra a percuente análise levada a efeito pelo Analista da Secex/RR, a qual incorporo às razões de decidir, as justificativas apresentadas pelos Responsáveis não foram capazes de afastar a inobservância da norma contida no art. 20 da IN-STN n. 01/1997, que impõe a manutenção dos recursos em conta específica. No caso presente, embora não se possa dizer em qual objeto os recursos foram concretamente empregados, dada a sua agregação àqueles que transitaram pela conta-movimento do Estado, configurou-se o desvio de finalidade pela mera retirada dos valores das respectivas contas específicas sem a comprovação de que foram destinados ao objeto pactuado. Vale destacar, ademais, que há o expresse reconhecimento de que os recursos foram destinados a suprir a temporária insuficiência de fundos do Estado, conforme consta à fl. 79 do vol. 1, evidenciando a falta de vinculação entre a movimentação dos recursos e o objeto a que se destinavam.

4. Esta não é a primeira vez que essa prática por parte do Governo Estadual de Roraima vem ao conhecimento do TCU. Em fiscalizações anteriormente realizadas quanto à aplicação de recursos transferidos

pelo extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem e pelo seu sucessor, o DNIT (Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes), para a execução de obras no Estado de Roraima, foi identificado o saque das contas específicas e o correspondente depósito em contas correntes do Departamento de Estradas e Rodagens do Estado. No TC 825.056/1997-7, essa constatação motivou a formulação de determinação ao DER e ao Governo do Estado, no sentido de que fosse observado o disposto pelo art. 20 da IN-STN nº 01/1997 (Decisão n. 529/2000 – TCU – Plenário), bem como a aplicação de multa ao Sr. Jorci Mendes de Almeida (Acórdão n. 126/2000 – TCU – Plenário). No âmbito do TC 005.105/2002-1, foi determinada a citação dos responsáveis, incluindo a perda dos rendimentos decorrentes da ausência de aplicação financeira nas contas específicas, bem como a audiência do Sr. Neudo Campos, ex-Governador (Decisão n. 886/2002 – TCU – Plenário). No TC 004.496/2001-0, essa irregularidade ensejou a conversão do Relatório de Auditoria em Tomada de Contas Especial, a citação dos responsáveis e a audiência do Sr. Neudo Campos pela inobservância do mencionado dispositivo da IN-STN nº 01/1997 e descumprimento da mencionada Decisão nº 529/2000 – TCU – Plenário (Acórdão n. 1.361/2003 – TCU – Plenário), assim como a decretação cautelar de indisponibilidade dos bens dos responsáveis (Acórdão n. 1.362/2003 – TCU – Plenário). Para delinear esse contexto, vale recordar a manifestação do Min. Augusto Sherman Cavalcanti neste último feito, oportunamente destacada pela Secex/RR:

“8. (...) os recursos eram depositados na conta específica, de onde eram imediatamente sacados, misturaram-se com o dinheiro estadual e não se sabe o destino que lhes foi dado. A transferência desses recursos para as contas-correntes do DER/RR só vem a agravar a situação em tela. A um, porque possibilita o uso do dinheiro de forma aleatória e discricionária, dificultando o controle de quanto e em que objeto de fato foi aplicado. A dois, porque implica a inobservância à norma que determina a manutenção da verba federal em conta bancária específica.

(...)

11. As ações do Governo anterior, retirando das contas vinculadas os valores e os repassando ao DER/RR, para sua conta geral, representam agressão direta ao objetivo da existência da conta específica e infração injustificável a dispositivo normativo (IN 01/97-STN). O resultado produzido por essas ações mistificadoras – a confusão das verbas federal e estadual – impede, de maneira completa, a comprovação segura de aplicação dos valores às obras a que se destinam.

(...)

13. De tudo emerge a completa impossibilidade de se concluir pela destinação legal dos valores federais liberados para o convênio PG 110/94-99. A abundante prova indiciária apontando em direção à má-fé, à fraude, à ilegalidade e à deliberada movimentação no sentido de esconder fatos e de falsamente comprová-los impõe providências enérgicas desta Corte, no exercício de seu **munus** constitucional.”

5.É forçoso notar que o Governo do Estado de Roraima não vem cumprindo fielmente os pactos celebrados com a União. O princípio de cooperação que deve existir entre os entes federados vem sendo repetidamente vulnerado por aquela Administração Estadual, quer na gestão anterior, quer na atual, quando declara que os recursos federais serão recebidos para determinada finalidade e os aplica de acordo com o seu exclusivo alvedrio, adotando expediente que inviabiliza a fiscalização da aplicação dos recursos.

6.Vale registrar que a autorização para liberação dos créditos e as ordens bancárias que autorizaram a operação foram assinadas pelos Srs. Jorci Mendes de Almeida, Secretário de Estado da Fazenda, e Jander Gener César Carneiro, Coordenador do Tesouro, conforme demonstram os documentos de fls. 78, 84 e 96 a 101 do vol. 1, dos quais exurge a sua responsabilidade direta.

7.Muito embora o Sr. Flamarion Portela, Governador do Estado de Roraima, não tenha participado diretamente do ato que autorizou as transferências em questão, uma vez que a gestão orçamentária e financeira do Estado encontra-se a cargo da Secretaria da Fazenda, sua responsabilidade decorre da omissão no dever de supervisão dos atos praticados pelos seus subordinados. Se é certo que as atividades estatais, em virtude da sua abrangência e complexidade, não poderiam ser realizadas sem a distribuição de competências entre os diversos agentes públicos, não menos certo é o dever de acompanhamento, pela autoridade hierarquicamente superior, das atividades delegadas. Neste sentido, vale transcrever a lição de José dos Santos Carvalho Filho (in Manual de Direito Administrativo, 10ª ed.; Editora Lumen Juris, p. 49/50):

“(...) Tantas são as atividades a cargo da Administração Pública que não se poderia conceber sua normal realização sem a organização, em escalas, dos agentes e dos órgãos públicos. Em razão desse escalonamento firma-se uma relação jurídica entre os agentes, que se denomina **relação hierárquica**.

Do sistema hierárquico na Administração decorrem alguns efeitos específicos. O primeiro consiste no poder **comando** de agentes superiores sobre outros hierarquicamente inferiores. Estes, a seu turno, têm **dever de obediência** para com aqueles, cabendo-lhes executar as tarefas em conformidade com as determinações superiores.

Outro efeito da hierarquia é o de fiscalização das atividades desempenhadas por agentes de plano hierárquico inferior para verificação de sua conduta não somente em relação às normas legais e regulamentares, como ainda no que disser respeito às diretrizes fixadas por agentes superiores.

Decorre também da hierarquia o poder de **revisão** dos atos praticados por agentes de nível hierárquico mais baixo. Se o ato contiver vício de legalidade, ou não se coadunar com a orientação administrativa, pode o agente superior revê-lo para ajustamento a essa orientação ou para restaurar a legalidade.”

8.Como é cediço na doutrina administrativa, o instituto da delegação é uma manifestação da relação hierárquica que transfere atribuições ao agente delegado, mas não exime o autor da delegação do dever de acompanhar os atos praticados. Isso porque as prerrogativas e os poderes do cargo, tais como a delegação e a supervisão, não são conferidos em caráter pessoal ao agente público, mas sim para o bom desempenho de seu papel institucional, sendo, portanto, irrenunciáveis. Nesse sentido, vale transcrever os ensinamentos de Hely Lopes Meireles (*in* Direito Administrativo Brasileiro, 25ª edição, Malheiros Editores, 2000, p. 80/81 e 97/98):

“A natureza da administração pública é a de um múnus público para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade. Como tal, impõe-se ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do Direito e da Moral administrativa que regem a sua atuação. Ao ser investido em função ou cargo público, todo agente do poder assume para com a coletividade o compromisso de bem servi-la, porque outro não é o desejo do povo, como legítimo destinatário dos bens, serviços e interesses administrados pelo Estado.

(...)

No desempenho dos encargos administrativos o agente do Poder Público não tem a liberdade de procurar outro objetivo, ou de dar fim diverso do prescrito em lei para a atividade. Não pode, assim, deixar de cumprir os deveres que a lei lhe impõe, nem renunciar a qualquer parcela de poderes e prerrogativas que lhe são conferidos. Isto porque os deveres, poderes e prerrogativas não lhe são outorgados em consideração pessoal, mas sim para serem utilizados em benefício da comunidade administrada. Descumpri-los ou renunciá-los equivalerá a desconsiderar a incumbência que aceitou ao empossar-se no cargo ou função pública. Por outro lado, deixar de exercer e defender os poderes necessários à consecução dos fins sociais, que constituem a única razão de ser da autoridade pública de que é investido, importará renunciar os meios indispensáveis para atingir os objetivos da Administração.”

9.Em outra oportunidade, este Tribunal, em reconhecimento à complexidade das atribuições do governo estadual, não aplicou qualquer sanção ao Chefe do Poder Executivo pela irregularidade em exame, considerando suficiente formular determinação a fim de que zelassem pela observância da norma constante no art. 20 da IN-STN n. 01/1997 (Decisão n. 529/2000 – TCU – Plenário). Todavia, as sucessivas constatações do Tribunal nesse sentido (Decisão n. 886/2002 – Plenário e Decisão 373/2002 – 1ª Câmara) e, principalmente, o encaminhamento ao Governador do Estado de Roraima do Acórdão Plenário n. 1.361, proferido em 17/09/2003, permitiram que o Sr. Francisco Flamarion Portela tivesse amplo conhecimento das irregularidades que vinham sendo praticadas no Estado, há mais de seis anos, com relação à aplicação de recursos federais. Com efeito, a fiscalização em apreço foi realizada no período de 10 a 28/11/2003, sem que, até aquele momento, o dirigente máximo tivesse adotado qualquer providência para coibir as irregularidades praticadas no âmbito da Secretaria de Fazenda, que persistiram inalteradas pelo menos até março deste ano, conforme demonstra a análise das alegações de defesa.

10.A omissão no exercício do poder de supervisão torna-se ainda mais relevante quando se constata que o atual Governador designou para o cargo de Secretário de Fazenda servidor ao qual já havia sido aplicada multa por intermédio do Acórdão n. 126/2000 ? TCU – Plenário, fato que, em situação normal, deveria ter aumentado a sua percepção quanto à necessidade de controle das atividades da Secretaria.

11.Assim, resta caracterizada a responsabilidade dos Srs. Jorci Mendes de Almeida, Secretário de Estado da Fazenda, Jander Gener César Carneiro, Coordenador do Tesouro, e Francisco Flamarion Portela, Governador, pela grave infração à norma federal, porquanto inobservado o dispositivo que se destina a preservar a destinação dos recursos transferidos mediante convênio, bem como a fidedignidade das informações integrantes da prestação de contas a ser encaminhada ao órgão repassador.

12. Em relação ao Secretário de Fazenda, é necessário acrescentar que a sua conduta também representou descumprimento de determinação do Tribunal, na medida em que a Decisão n. 529/2000 e o Acórdão n. 126/2000, ambos prolatados em 05/07/2000 no âmbito do TC 825.056/1997-7, haviam determinado ao governo a necessidade de cumprimento do disposto no art. 20 da IN-STN n. 01/1997 e aplicado multa a esse responsável em razão de mesma falha. O mesmo não se aplica ao atual Governador e ao Coordenador do Tesouro, visto que, não obstante a existência de diversos julgados do Tribunal sobre a matéria, inclusive no curso da atual gestão, não foi expedida determinação específica àqueles agentes, ou a gestão de que participam, com vistas à observância do mencionado dispositivo.

13. Paralelamente à gestão irregular dos recursos federais e ao descumprimento de determinação do Tribunal, que restaram objetivamente configurados e demonstrados nos itens precedentes, devem ser analisados por este Tribunal os atos praticados pelos Srs. Jorci Mendes de Almeida, Secretário de Estado da Fazenda, e Jander Gener César Carneiro, Coordenador do Tesouro, no tocante à simulação de devolução dos recursos às contas específicas.

14. Acerca desse ponto, a manutenção dos recursos em conta apenas durante o tempo necessário para a emissão de extratos bancários apresentados ao TCU constituiu, primeiramente, a ocultação de elementos de fundamental relevância para a fiscalização. Não tivesse a Unidade Técnica o zelo de solicitar os mesmos documentos diretamente ao Banco do Brasil, em duas oportunidades, o TCU teria sido induzido a acreditar que os saldos encontravam-se disponíveis nas contas específicas, e, por consequência, não adotaria as medidas cabíveis para a proteção do erário. Portanto, resta caracterizada a sonegação de informações, que é passível de multa, nos termos do art. 58, inciso VI, da Lei n. 8.443/92. No caso presente, essa constatação, vem agravar a penalidade na qual incorreu o Sr. Jorci Mendes de Almeida, ao qual haviam sido solicitados os documentos que retrataram a simulação (fls. 5/7, vol.1), e cujas razões de justificativas não lograram desconstituir a falha pela qual foi ouvido em audiência (fls. 21/22, VP).

15. Ademais, constato que o Secretário de Fazenda e o Coordenador do Tesouro, que poderiam evitar ou reparar diretamente o saque indevido dos recursos, usaram os poderes dos respectivos cargos para simplesmente acobertar a persistência do quadro de irregularidades que se arrasta por mais de seis anos. A simulação praticada é, sob todas as luzes, absolutamente incompatível com a transparência e a lisura que devem caracterizar a condução dos assuntos públicos. Não há outro enfoque possível senão a constatação de má-fé, visto que uma atuação de boa índole teria reconhecido o cometimento da falha, apresentando as justificativas que os responsáveis entendessem cabíveis, mas sem jamais promover o falseamento da realidade.

16. Tal modo de proceder demonstra, também, o cabal menosprezo pela atuação do órgão de controle externo, visto que a atitude por eles adotadas dirigiu-se a frustrar o objetivo da fiscalização, sem considerar a dignidade constitucional da competência que estava sendo exercida e os recursos públicos empregados naquela nobre atividade. Vale ressaltar que o Tribunal já empregou gradativamente todas as ferramentas existentes no arcabouço legal para coibir a má-gestão dos recursos, efetuando inúmeras determinações para o exato cumprimento da norma regulamentar, aplicando multas, e determinando a reparação dos prejuízos. Por essas razões, tenho como inevitável a inabilitação dos agentes responsáveis pela irregularidade – Srs. Jorci Mendes de Almeida, Secretário de Estado da Fazenda, e Jander Gener César Carneiro, Coordenador do Tesouro – para o exercício de cargo público ou função de confiança, por um período de 6 (seis) anos, conforme prevê o art. 60 da Lei n. 8.443/1992.

17. Adicionalmente, diante as irrefutáveis demonstrações de descontrole e falta de transparência na gestão dos recursos, mostra-se pertinente a determinação aos órgãos repassadores de instauração imediata da competente TCE, na qual deverá ser verificado eventual dano decorrente do desvio de finalidade, bem como da não-destinação dos rendimentos de aplicação financeira às contas específicas dos convênios.

18. Por fim, atendendo à solicitação da Procuradoria da República no Estado de Roraima, entendo deva-se encaminhar àquele órgão do Ministério Público cópia das alegações de defesa, da análise efetuada pela Secex/RR, bem como do Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado de Relatório e Voto que o fundamentaram, a partir dos quais poderão ser adotadas as medidas consideradas pertinentes quanto à simulação do depósito dos recursos nas conta-correntes específicas.

Nessas condições, acolho o parecer da unidade técnica e voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este E. Colegiado.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1.088/2004 - TCU - Plenário

1. Processo n. TC 020.119/2003-0 (c/ 02 volumes).
2. Grupo I; Classe de Assunto: V – Relatório de Monitoramento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União – TCU.
4. Entidade: Governo do Estado de Roraima.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/RR.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório de Monitoramento realizado pela Secex/RR, no período de 10 a 28/11/2003, objetivando verificar o cumprimento da Decisão n. 373/2002 – TCU – Primeira Câmara;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 – aplicar aos Srs. Francisco Flamarion Portela, Governador do Estado de Roraima, e Jander Gener César Guerreiro, Coordenador do Tesouro do Estado de Roraima, multa no valor de R\$ 13.000,00 (treze mil reais), com base no disposto pelo art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, combinado com o art. 268, inciso II, do RI/TCU;

9.2 – aplicar ao Sr. Jorci Mendes de Almeida, Secretário de Fazenda do Estado de Roraima, multa no valor de R\$ 26.000,00 (vinte e seis mil reais), com base no disposto pelo art. 58, incisos II, VI e VII, da Lei n. 8.443/1992, combinado com o art. 268, incisos II, VI e VII, do RI/TCU;

9.3 – fixar aos responsáveis o prazo de 15 dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, segundo previsto pelo art. 214, inciso III, alínea **a**, do RI/TCU, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4 – autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.5 – inabilitar os Srs. Jorci Mendes de Almeida e Jander Gener César Guerreiro para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal por um período de 6 (seis) anos), nos termos do art. 60 da Lei n. 8.443/1992;

9.6 – determinar à Secretaria Nacional de Segurança Pública e ao Ministério da Integração Nacional que instaurem, se ainda não o fizeram, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência desta Deliberação, as tomadas de contas especiais relativas aos Convênios ns. 086/2002 e 087/2002 (Secretaria Nacional de Segurança Pública) e à Portaria n. 558/2003 (Ministério de Integração Nacional), com vistas a quantificar os prejuízos eventualmente incorridos em virtude do desvio de finalidade dos recursos, e em razão da perda dos rendimentos financeiros no período em que os recursos permaneceram fora da conta específica do convênio, com base no art. 20, § 1º, incisos I e II, da IN/STN n. 01/1997, com fulcro nos arts. 8º da Lei n. 8.443/1992 e 84 do Decreto-lei n. 200/1967, encaminhando o respectivo processo à Secretaria Federal de Controle Interno e informando a este Tribunal sobre as providências adotadas;

9.7 – determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar do recebimento das tomadas de contas especiais a que referem o subitem 9.6 acima, adote as providências a seu cargo e envie os respectivos processos a este Tribunal;

9.8 – encaminhar cópia das razões de justificativa, da análise elaborada pela Secex/RR e deste Acórdão, acompanhado de Relatório e Voto que o fundamentam, ao Sr. Gilberto Guimarães Ferraz Júnior, Procurador da República no Estado de Roraima, em atendimento ao pedido de informações formulado nestes autos, e também para a adoção das medidas que entender cabíveis, quanto às evidências de prestação de informações falsas por parte do Secretário de Fazenda e do Coordenador do Tesouro do Estado de Roraima.

10. Ata nº 28/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

VALMIR CAMPELO

Presidente

MARCOS BEMQUERER COSTA

Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – PLENÁRIO

TC-001.110/2004-0

Apenso: 001.126/2004-0

Natureza: Representação

Interessados: Deputado Distrital Augusto Carvalho e Deputado Federal Alberto Goldman

Sumário: Representação. Impropriedades nos gastos com cartões de crédito corporativos. Ausência de transparência nos dispêndios do Ministério das Relações Exteriores. Incentivos fiscais. Crescimento das despesas de caráter secreto ou reservado. Realização de auditoria na Secretaria de Administração da Presidência da República. Criação de apartados para desenvolvimento de estudos. Envio de cópia do Acórdão, Relatório e Voto aos interessados.

RELATÓRIO

Trata-se de expediente encaminhado pelo Deputado Distrital Augusto Carvalho, no qual o parlamentar tece considerações acerca de impropriedades em gastos públicos, a partir de informações extraídas, em parte, de matéria jornalística:

- ausência de detalhamento no Siafi das despesas efetuadas com os cartões de crédito corporativos instituídos pelo Decreto n.º 3.892/2001;
- transferências efetuadas pelo Ministério das Relações Exteriores, UG Escritório Financeiro de Nova Iorque, às embaixadas brasileiras, para as quais o TCU já recomendou que seja conferida maior transparência;
- incentivos fiscais às universidades, colégios particulares e hospitais sem a devida discriminação no Orçamento Geral da União e no Siafi;
- crescimento significativo dos dispêndios classificados como Despesas de Caráter Secreto ou Reservado.

2. No que se refere aos gastos com cartão de crédito corporativo, o parlamentar solicita ao Tribunal a realização de auditoria.

3. Determinei a autuação da documentação como representação e a encaminhei à 6ª Secex para apreciação.

4. A Unidade Técnica, considerando que os fatos relatados pelo representante se referem a diversos órgãos da Administração Pública, propôs que os autos fossem encaminhados à Secretaria Adjunta de Fiscalização - Adfis para as seguintes providências:

- proceder ao levantamento dos órgãos e entidades envolvidos nas questões apontadas pelo Sr. Deputado, de modo a verificar a conveniência e a oportunidade de realização de fiscalizações;
- estabelecer a metodologia apropriada para cada caso;
- identificar as Unidades Técnico-Executivas do Tribunal responsáveis pela execução dos trabalhos de fiscalização.

5. Na Adfis, a Assessora da Unidade informou que, no exercício de 2003, “65 unidades gestoras efetuaram pagamentos à BB – Administradora de Cartões de Crédito S/A, no montante de R\$ 3.811.259,48, valor correspondente a gastos utilizando o cartão de crédito corporativo. Entre aquelas UGs, destaca-se a Secretaria de Administração da Presidência da República, responsável por cerca de 86 % de tais gastos.”

6. A servidora, após tecer considerações acerca das transferências de recursos efetuadas pelo Ministério das Relações Exteriores, faz a seguinte proposta de encaminhamento:

“12. Diante do exposto, para efeito de atendimento à determinação do Relator, submetemos à consideração superior proposta no sentido de:

I – ser autorizada a realização de auditoria, no semestre em curso, sob coordenação da 6ª Secex e com participação de servidor da Semag, na Secretaria de Administração da Presidência da República, no que se refere ao uso do cartão de crédito corporativo e à correspondente contabilização dos gastos efetuados;

II – serem adotadas, pela 3ª Secex, providências visando à:

a) realização de levantamento das possíveis recomendações e/ou determinações do TCU, dirigidas ao Ministério das Relações Exteriores, relativas à maior transparência dos dispêndios efetuados pelo Escritório Financeiro de Nova York, a título de repasse aos demais postos do Itamaraty no exterior;

b) verificação, caso confirmada a existência das citadas determinações, do grau de cumprimento das mesmas pelo Ministério das Relações Exteriores para efeito de, oportunamente, serem os resultados comunicados ao interessado;

c) realização de inspeção, no semestre em curso, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, para verificar se os procedimentos administrativos adotados pelo EFNY, no que se refere à transferência de recursos e ao exame das respectivas prestações de contas, permanecem os mesmos relatados no TC 020.384/94-7, e se tais procedimentos fundamentam-se em disposições legais e regulamentares, cujos resultados deverão ser comunicados ao requerente; e

d) emissão de parecer conclusivo quanto à viabilidade de ser conferida maior transparência dos dispêndios efetuados pelos postos do Itamaraty no exterior, mediante detalhamento das despesas efetuadas pelas diversas repartições, no Siafi.

III – ser o presente processo encaminhado à Semag, para que aquela Secretaria desenvolva estudos relativos aos temas objeto das denúncias de irregularidades, quais sejam, a Concessão de Incentivos Fiscais por parte da União e as Despesas de Caráter Secreto ou Reservado, com vistas à elaboração, no que couber, de orientações aos órgãos federais no que se refere à necessidade de maior transparência dos gastos públicos;

IV – serem informadas aos requerentes as providências a serem adotadas pelo Tribunal para apuração dos indícios de irregularidades denunciados; e

V – ser autorizado o arquivamento dos autos na Semag.”

7. Assinalo que o Deputado Federal Alberto Goldman também encaminhou expediente versando sobre a utilização indevida de cartões de crédito corporativos. O documento foi autuado como representação e o processo (TC-001.126/2004-0) apensado a este.

É o relatório.

VOTO

Este processo originou-se de representação do Deputado Distrital Augusto Carvalho acerca de possíveis impropriedades em gastos com cartões de crédito corporativos, falta de transparência nos gastos com representações diplomáticas no exterior, incentivos fiscais e despesas de caráter secreto ou reservado.

2. Inicialmente, assinalo que o processo foi encaminhado a este Relator em razão do objeto principal da representação, qual seja, uso dos cartões de crédito corporativos na Presidência da República, órgão integrante da LUJ n.º 6, de minha relatoria.

3. Todavia, o expediente encaminhado a este Tribunal versa sobre impropriedades em outros órgãos da Administração Pública.

4. A ausência de discriminação na concessão de incentivos fiscais é questão relacionada à Administração como um todo e não só de unidades integrantes da LUJ sob minha responsabilidade. Assim, ela deverá ser tratada em processo distinto, criado a partir deste, para o qual deverá ser sorteado Relator.

5. O mesmo tratamento deve ser dado aos estudos relativos às despesas de caráter reservado, visto que não se restringem à Presidência da República.

6.Quanto aos gastos do Ministério das Relações Exteriores, proponho a criação de processo apartado e encaminhamento ao Relator da LUJ n.º 1, Ministro Adylson Motta.

7.Quanto ao uso dos cartões corporativos instituídos pelo Decreto n.º 3.892/2001, assinalo que, apesar de a representação fazer referência a gastos em vários órgãos e entidades da Administração Pública Federal, as informações constantes dos autos referem-se a despesas feitas por servidores da Presidência da República. Além disso, a Adfis apurou que, do total de gastos feitos com os cartões corporativos em 2003, 86% foram efetuados pela Secretaria de Administração/PR. Assim, o processo deve ser conduzido por este Relator. Quanto ao encaminhamento proposto pela Unidade Técnica, apenas um reparo.

8.A Adfis propõe que a auditoria seja coordenada pela 6ª Secex e conte com a participação de servidor da Secretaria de Macroavaliação Governamental. A Adfis entende que os gastos feitos com os cartões de crédito corporativos são, em sua maioria, secretos ou reservados. Daí a necessidade (ou conveniência) da presença de Analista da Semag na equipe de auditoria, visto que esta Unidade tem sido responsável por estudos acerca dos gastos de natureza reservada.

9.Observo, apenas, que não há nada nos autos que assegure que as despesas efetuadas com os cartões sejam de natureza secreta. Na verdade, o que ocorreu foi que o jornalista responsável pela reportagem, ao solicitar os comprovantes das despesas, recebeu a informação do Secretário de Administração da Presidência da República de que o detalhamento de tais gastos era “informação reservada” (fl. 5).

10.Na minha avaliação, que pode estar equivocada, é possível trata-se de conveniência daquele Secretário em não fornecer os comprovantes ao jornalista do que propriamente de despesas de caráter reservado ou secreto. Por outro lado, não vejo problema em que a Segecex, entendendo importante, determine a participação da Semag nos trabalhos.

Com essas ressalvas, acolho a proposta formulada pela Unidade Técnica e Voto no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, 4 de agosto de 2004.

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1.089/2004 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC-001.110/2004-0 Apenso: 001.126/2004-0
2. Grupo I, Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados: Deputado Distrital Augusto Carvalho e Deputado Federal Alberto Goldman
4. Entidade: Secretaria de Administração da Presidência da República
5. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 6ª Secex e Adfis
8. Advogado constituído nos autos: não consta

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação do Deputado Distrital Augusto Carvalho versando sobre impropriedades em gastos públicos federais.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. – determinar à Segecex a realização de inspeção na Secretaria de Administração da Presidência da República, com o objetivo de examinar o uso do cartão de crédito corporativo e a correspondente contabilização dos gastos efetuados;

9.2. – criar processo apartado com o objetivo de apreciar as questões relativas ao Ministério das Relações Exteriores, encaminhando-o ao Ministro Adylson Motta, Relator da LUJ n.º 1;

9.3. – criar processos apartados para o exame da Concessão de Incentivos Fiscais por parte da União e das Despesas de Caráter Secreto ou Reservado;

9.4. – encaminhar cópia deste Acórdão bem como do Relatório e Voto que o fundamentam aos interessados.

10. Ata nº 28/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Adylson Motta (na Presidência), Marcos Vinícios Vilaça (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

ADYLSON MOTTA

Na Presidência)

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA

Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC-012.694/1999-1 (c/ 8 volumes)

Apenso: TC-006.059/2002-1

Natureza: Representação

Interessada: Procuradoria Regional do Trabalho da 13ª Região/PB

Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região/PB

Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: Representação formulada pela Procuradoria Regional do Trabalho da 13ª Região/PB, noticiando possíveis irregularidades na investidura de cargo de juiz classista. Conhecimento. Procedência. Determinações. Ciência à interessada. Arquivamento dos autos.

Adoto como Relatório a instrução do Analista da SECEX/PB encarregado dos trabalhos:

“Trata-se de Representação da Procuradoria Regional do Trabalho da 13ª Região – PRT/PB, acerca de possíveis irregularidades na investidura do Sr. Ricardo Henrique Padilha de Castro no cargo de Juiz Classista, na Junta de Conciliação e Julgamento de Patos/PB, triênio 1998/2001.

2. Por faltar ao TCU pessoal habilitado para realização de perícia de caráter técnico e especializado, com vistas a examinar a documentação de que se valeu o Sr. Ricardo Henrique Padilha de Castro para sua investidura no cargo de Juiz Classista, o que poderia vir a sanar as dúvidas em relação à matéria de fato, e considerando que, no âmbito do processo que tramitava na justiça trabalhista, essas questões poderiam vir a ser solucionadas, foi determinado, pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator (fl. 192, volume principal), o sobrestamento do presente feito até o desfecho do Processo Administrativo Disciplinar nº MA-00134/99, em trâmite no TRT-13ª Região.

3. O TRT/PB julgou o processo administrativo disciplinar (MA-00134/99) em 19/03/2002 (fls. 02/11 do TC-006.059/2002-1 em anexo), todavia a Decisão em questão foi objeto de recurso administrativo, ao qual se concedeu efeito suspensivo (fls. 37/38, vol. 1). O referido recurso, segundo as informações constantes dos documentos de fls. 42/52, vol. 1, foi apreciado pelo Tribunal Pleno, na sessão administrativa do dia 07/08/2002, que resolveu, por maioria, acolher a preliminar de nulidade processual, suscitada pelo recorrente, anulando o processo a partir do despacho que determinou a abertura do processo administrativo.

4. O TRT-13ª Região, em cumprimento à diligência de fl. 57, vol. 1, prestou as informações de fls. 58/64, vol. 1, relatando que o processo administrativo em questão, ‘transformado no Processo Não-Especificado e posteriormente reautuado como Aplicação de Penalidade nº 25/2003, ora encontra-se na Secretaria Judiciária deste Tribunal, com a apresentação da contestação pelo Sr. Ricardo Henrique...’.

4.1. Tal informação gerou um tempo a mais de aguardo, e, passados aproximadamente dez meses, nova diligência foi feita (fl. 69, vol. 1), que teve como respostas os documentos de fls. 71/74, vol. 1.

4.2. Após análise da informação de fl. 72, vol. 1, feita pela Instrução de fls. 75/76, foi realizada nova diligência ao Tribunal Regional do Trabalho – 13ª Região, Ofício Nº 0076/2004-TCU/SECEX-PB, fl. 78, vol. 1, solicitando cópia integral do Processo Administrativo Disciplinar nº 00025.2003.000.13.00-3, referente às irregularidades ocorridas na habilitação do Sr. Ricardo Henrique Padilha de Castro, na tentativa de trazer documentos que pudessem sanar a dúvida que se instalou nos presentes autos. A diligência foi atendida e a aludida cópia compõe o Anexo I dos presentes autos (volumes 2/8).

4.3. Por meio do despacho de fl. 81, vol. 1, o Secretário desta unidade técnica determinou o levantamento do sobrestamento dos presentes autos, tendo em vista o julgamento em definitivo do Processo Administrativo Disciplinar nº 00025.2003.000.13.00-3, fl. 684, vol. 6.

5. Entendemos que o fulcro de nossa questão cinge-se à conduta do Sr. Ricardo Padilha, quando da apresentação dos documentos necessários à sua habilitação para o cargo de Juiz Classista. Palmilhando o material remetido pelo TRT – 13ª Região e passando ao largo os documentos marginais à questão, encontramos o Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, fls. 456/463, vol. 5, instaurada com vistas a auxiliar no julgamento do Processo nº 00025.2003.000.13.00-3, para aplicação de penalidades. O excerto desse Relatório que nos fala mais diretamente sobre nossa dúvida, fls. 460/461, vol. 5, transcrevemos a seguir:

‘Para tanto, apresentou o indiciado cópias de sua CTPS, lá estando consignados dois contratos: um com a GTA PROJETOS E EMPREENDIMENTOS LTDA., de 01/11/95 a 30/12/97; outro com a FREIRE JÓIAS LTDA., com início em 02/01/98 (fl. 47).

Em relação ao suposto contrato com a Freire Jóias Ltda., há diligência feita por agente da Delegacia Regional do Trabalho, dando conta que ali apenas trabalhava e era registrado um empregado, qual seja, Jailson Ribeiro da Silva, além deste só mulheres ali mourejavam (fl. 74). Mais adiante o relatório da RAIS 1998 também aumenta as suspeitas, eis que o nome do indiciado foi apresentado em atraso, com duas informações contraditórias: a primeira, como se tivesse trabalhado de janeiro a maio daquele ano; outra, ao longo de todo ano de 1998 (fls. 349/352). E mais, não existe ali menção de outro homem trabalhando, a não ser o citado Jailson Ribeiro, o que corrobora a veracidade da diligência feita no local de trabalho pela DRT.

Todavia, salta aos olhos a irregularidade da outra anotação. É que o indiciado, em verdade, nunca foi empregado da GTA Projetos e Empreendimentos Ltda. Era sócio, com poderes de representação, conforme contratos societários anexados pelo MPT (fls. 76/78). E mais, inexistente registro de qualquer empregado naquela empresa durante os anos de 1995 e 1997, já em 1996, o nome do indiciado não foi relacionado (fls. 365/382).

(...)

Evidencia-se, pois, ante as provas colhidas, que declarações falsas foram prestadas pelo indiciado com o intuito de obter êxito no procedimento de habilitação ao cargo classista, fatos que à época da nomeação não vieram à tona’.

6. À folha 471, vol. 5, o Juiz-Presidente, Francisco de Assis Carvalho e Silva, em sua Decisão de 19 de março de 2002 (fls. 466/474, vol. 5), assevera: ‘Fica evidente, pois, que o indiciado prestou declarações falsas no procedimento de habilitação ao cargo de Juiz Classista, impondo-se o acatamento das conclusões esposadas no relatório da comissão processante, a teor do disposto no art. 168 da Lei nº 8.112/90. Já nas conclusões, fls. 473/474, vol. 5, o Magistrado pronuncia: ‘Isto posto, considerando restar provado, pelos elementos dos autos, que RICARDO HENRIQUE PADILHA DE CASTRO praticou conduta descrita no item I do art. 11 da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), quando do processo de habilitação para o cargo de Juiz Classista – triênio 1998/2001 – da então denominada Junta de Conciliação e Julgamento de Patos/PB, constituindo-se dever da Administração Pública, por via de consequência, invalidar o respectivo ato de admissão, ANULO o ATO GPRES nº 156/98, publicado no DJ-PB de 28/04/98, devendo o indiciado, em virtude do contido no inciso III do art. 12 da Lei nº 8.429/92, ressarcir ao erário todas as quantias percebidas em razão do exercício do cargo de Juiz Classista titular, representante dos empregados, da Junta de Conciliação e Julgamento de Patos/PB, devidamente corrigidas, sob as penas da lei’.

7. Por questões estritamente processuais, a Decisão do Juiz-Presidente, Francisco de Assis Carvalho e Silva, foi anulada (fl. 555, vol. 5), porém, fizemos questão de manter as transcrições, porque traz o juízo de uma Comissão instaurada para desnudar a verdade dos fatos, além do que, aquilo que se busca nos presentes autos não sofre qualquer ingerência da processualística do TRT – 13ª Região.

8. Em 19 de fevereiro de 2004, foi realizado o julgamento final do Processo Administrativo Disciplinar nº 00025.2003.000.13.00-3, fl. 684, vol. 6. Depois de inúmeros recursos, defesa oral, e demais atos que compõem os oito volumes do presente processo, indicando que o Sr. Ricardo Padilha teve oportunidades suficientes para

colocar e provar sua versão dos fatos, os Magistrados consideraram flagrante prática de ilícito administrativo, no curso de formação de processo de habilitação ao cargo de Juiz Classista, por parte do responsável, levando a anulação do ATO GPRES n.º 156/98, publicado no DJ-PB de 28/04/98, pelo qual Sr. Ricardo foi nomeado Juiz Classista, por vício insanável em sua formação. Julgou-se prejudicada a pretensão punitiva por perda do objeto, bem assim quanto à imposição de ressarcimento dos valores percebidos durante o exercício das funções, ante a impropriedade da via procedimental. Porém, frente aos indícios de cometimento de falsidade ideológica (ilícito penal), determinou-se a remessa daqueles autos à Procuradoria-Geral da União neste Estado. Ressalte-se que três dos Juízes presentes divergiram parcialmente, vez que determinavam o ressarcimento integral ao erário do que foi percebido quando do exercício do cargo.

9. Em casos semelhantes, este Tribunal busca evidenciar a existência ou não de má-fé; quando resta caracterizada a inexistência de má-fé do responsável, o Tribunal expressamente se manifesta no sentido de dispensar a devolução dos valores recebidos, pois vejamos o exemplo da Decisão 430/2002 – Plenário.

‘O Tribunal Pleno, ante as razões expostas pelo Relator, DECIDE:(...)

8.2. assinar, com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e no art. 45 da Lei n.º 8.443/92, o prazo de 15 (quinze) dias para que o Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 13.ª Região proceda à anulação do ato de nomeação do Sr. José Guilherme Marques Júnior para o cargo de Juiz Classista titular, representante dos empregadores, na 4.ª Junta de Conciliação e Julgamento de João Pessoa-PB - ATO GPRES n.º 145/98 -, por ofensa aos então vigentes dispositivos contidos no parágrafo único do art. 116 da Constituição Federal, no art. 661, alínea ‘f’, da Consolidação das Leis do Trabalho e na Instrução Normativa TST n.º 12/97;

8.3. dispensar a devolução das quantias recebidas, uma vez que não restou caracterizada fraude no processo de habilitação e ante a efetiva contraprestação dos serviços por parte do nomeado;’. (nosso grifo).

9.1. Porém, quando resta caracterizada a existência de má-fé do responsável, o Tribunal expressamente se manifesta no sentido da obrigação de ressarcimento dos valores recebidos indevidamente, pois vejamos o exemplo da Decisão 252/2001 – Plenário:

‘O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

(...)

8.2. assinar, com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, o prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que o Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, no sentido de anular os atos de nomeação do Sr. Edmur Abrantes Ferreira na função de Juiz Classista de Junta - Atos TRT GPRES n.ºs 089/95 e 159/98 - por infringência ao disposto nos arts. 116, parágrafo único, **in fine**, da Constituição Federal e 4º, parágrafo único, da Instrução Normativa n.º 12/97 do TST, vigentes à época, e também, quanto ao último ato, ao estabelecido nos arts. 661, alínea ‘f’, da CLT e 2º, II, g, da Instrução Normativa n.º 12 do TST;

8.3. determinar ao TRT da 13ª Região que promova, junto ao Sr. Edmur Abrantes Ferreira, o ressarcimento das importâncias pagas durante o período em que integrou a magistratura trabalhista, referentes ao triênio 1998/2001, instaurando, se for o caso, a competente tomada de contas especial do responsável;’ (nosso grifo).

9.2. Pelo que foi colocado nesta instrução, pelo Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, fls. 456/463, vol. 5, pelo entendimento dos Magistrados da Corte Trabalhista da 13ª Região que, após várias defesas e recursos apresentados pelo Sr. Ricardo Padilha, levou à anulação da nomeação para o cargo de Juiz Classista, consideramos tratar-se de má-fé. Não pode ser diferente. O processo de habilitação ao cargo de Juiz Classista foi inquinado por anotações que não corresponderam a realidade, por isso a nomeação foi anulada. Portanto, ou se provava que as anotações eram verdadeiras, e, depois de tudo, não se conseguiu, haja vista a anulação do ato, ou resta patente a má-fé, vez que o tipo de anotação inverossímil, atacada em diversos momentos nos autos (item 5, acima), não se faz por inocência, ignorância ou outro atributo que pudesse suscitar a boa-fé.

10. Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente Representação, com fulcro nos arts. 68 e 69, inciso I, da Resolução TCU n.º 136/2000, c/c os arts. 235 e 237 do Regimento Interno, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) determinar ao TRT-13ª Região que promova, se ainda não o fez, junto ao Sr. Ricardo Henrique Padilha de Castro, o ressarcimento das importâncias que lhe tenham sido pagas durante o período em que irregularmente integrou a magistratura trabalhista, instaurando, se for o caso, a competente tomada de contas especial do responsável;

c) determinar à SECEX-PB que acompanhe a implementação da medida consignada no item 'b' acima;
 d) dar ciência da Decisão que vier a ser proferida à Procuradoria Regional do Trabalho – 13ª Região;
 e) determinar a juntada dos presentes autos às contas do TRT-13ª Região, relativas ao exercício de 1998, para exame em conjunto e em confronto, nos termos do art. 27 da Resolução/TCU nº 136/2000”.

O Diretor da 1ª Diretoria Técnica, por sua vez, assim se manifestou:

“Posiciono-me de acordo com a instrução do Sr. Analista informante às fls. 82/86, no sentido de determinar ao TRT-13ª Região que providencie o ressarcimento das importâncias que tenham sido pagas ao Sr. Ricardo Henrique Padilha de Castro durante o período em que ele irregularmente integrou a magistratura trabalhista, instaurando, se for o caso, a competente tomada de contas especial, tendo em vista que ficou caracterizada, nos autos, sua má-fé, ao prestar informações falsas no processo de habilitação ao cargo classista.

2. Restou comprovado, no âmbito do processo administrativo que tramitou na Corte Laboral, que o Sr. Ricardo Henrique Padilha de Castro prestou declarações falsas no procedimento de habilitação ao cargo de Juiz Classista. Esse foi o posicionamento da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar instaurada com vistas a apurar os fatos em questão (fls. 456/463 do vol. 5), do Relator do feito, o Exmo. Sr. Juiz-Presidente Francisco de Assis Carvalho e Silva (fls. 466/474 do vol. 5), e do colegiado do TRT da 13ª Região (fl. 684 do vol. 6).

2.1 O Sr. Ricardo Henrique Padilha de Castro, no referido processo de habilitação, declarou, em seu **curriculum vitae** (fls. 59/68 do volume principal), ter sido empregado da GTA - Projetos e Empreendimentos Ltda., no período de 01/11/95 a 30/12/97, e que mantinha vínculo empregatício com a Freire Jóias Ltda., desde 02/01/98, anexando, como ‘prova’, folhas de sua carteira profissional (fl. 58 do volume principal), onde constam anotações de contrato de trabalho com essas pessoas jurídicas no cargo de economista. Esses vínculos empregatícios falsos objetivaram encobrir o não-atendimento, pelo interessado, das exigências contidas no art. 661, ‘f’, da CLT e art. 9º da Instrução Normativa nº 12 do TST, **in verbis**:

‘CLT - Art. 661. Para o exercício da função de Juiz Classista da Junta ou suplente deste são exigidos os seguintes requisitos:

...

f) contar mais de dois anos de efetivo exercício na profissão e ...’

‘Instrução Normativa nº 12 do TST

Art. 9º. Os Sindicatos e Federações de profissionais liberais concorrerão apenas às vagas de Juiz Classista ou Suplente, representantes dos trabalhadores, e desde que os indicados em listas tríplices mantenham, comprovadamente, relação de emprego nas condições do artigo 3º da Consolidação das Leis do Trabalho, para o exercício específico da atividade que corresponda à profissão liberal’.

2.2 Em relação ao suposto contrato com a Freire Jóias Ltda., houve uma diligência feita por Fiscal da Delegacia Regional do Trabalho (fl. 88 do vol. principal), dando conta que ali apenas trabalhava e era registrado um empregado homem, qual seja, Jailson Ribeiro da Silva. Além deste, só mulheres ali laboravam. Na RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) do empregador retrocitado, referente ao ano de 1998 (fls. 358/362 do vol. 4), verifica-se que o nome do Sr. Ricardo Henrique Padilha de Castro foi apresentado com atraso, provavelmente após ter tido início a investigação aqui tratada. Além disso, foram inseridos dois registros com informações contraditórias: o primeiro, como se tivesse trabalhado de janeiro a maio daquele ano; o outro, ao longo de todo ano de 1998. O interessado, em suas defesas apresentadas no âmbito do processo administrativo disciplinar no TRT da 13ª Região, alegou que a falta deste registro configura, tão-somente, numa infração de responsabilidade do empregador e que não caracteriza a inexistência de vínculo empregatício. O interessado tem razão em parte, uma vez que a falta de registro na RAIS, de fato, não caracteriza, por si só, a inexistência de vínculo empregatício. Ocorre que, no presente caso, a falta desse registro está acompanhada da constatação, **in loco**, por Fiscal do Trabalho, que tem fé de ofício, de que o Sr. Ricardo Henrique Padilha de Castro não trabalhava naquela empresa. Além disso, não existe na RAIS-1998 menção de outro homem trabalhando, a não ser, o citado Jailson Ribeiro da Silva, o que corrobora a veracidade das informações colhidas na diligência feita no local de trabalho pela DRT.

2.3 Salta aos olhos, ainda mais, a irregularidade da outra anotação. É que o Sr. Ricardo Henrique Padilha de Castro, em verdade, nunca foi empregado da GTA Projetos e Empreendimentos Ltda. Era sócio, com poderes de representação, conforme contratos societários obtidos junto à Junta Comercial do Estado da Paraíba (fls. 73/86 do vol. principal). E mais, não existe registro de qualquer empregado naquela empresa durante os anos de 1995 e 1997. Já em 1996, o nome do Sr. Ricardo Henrique Padilha de Castro não foi

relacionado (fls. 353/357 do vol. 4). Há que se destacar, ainda, outra informação colhida por este Tribunal, mediante diligência à Universidade Federal da Paraíba – UFPB, de que não dispôs os julgadores do processo administrativo disciplinar no TRT da 13ª Região. O Sr. Ricardo Henrique Padilha de Castro foi contratado como Professor-Substituto na UFPB, no período de 02/11/96 a 03/01/98, em regime de dedicação exclusiva, nos turnos da manhã e da tarde (fls. 199/201 do vol. principal). É difícil imaginar que uma empresa, cujas atividades devem se desenvolver também nos turnos da manhã e da tarde, tendo em vista seu ramo de atividade, contrate um empregado que trabalha em outra instituição no mesmo período, a não ser que o empregador seja o próprio empregado e que haja interesses alheios na situação.

2.4 Por fim, ressalta-se que já houve a anulação do ATO GPRESX nº 156/98, publicado no DJ-PB de 28/04/98, pelo qual o Sr. Ricardo Henrique Padilha de Castro foi nomeado Juiz Classista, nos termos da decisão do TRT da 13ª Região de fl. 684 do vol. 6.

3.O Sr. Ricardo Henrique Padilha de Castro alega que é incabível o ressarcimento dos valores por ele recebidos durante o período em que irregularmente integrou a magistratura trabalhista, uma vez que houve a contraprestação dos serviços. Considerando a jurisprudência deste Tribunal, já citada pelo Sr. Analista informante, entendo que é cabível, sim, o ressarcimento dos referidos valores, tendo em vista que ficou caracterizada, nos autos, sua má-fé, ao prestar informações falsas no processo de habilitação ao cargo classista. A aplicação do Enunciado nº 106 da Súmula de Jurisprudência desta Corte pressupõe a existência de boa-fé. Não poderia ser diferente o entendimento desta Corte de Contas ou de qualquer outro julgador, uma vez que a dispensa do ressarcimento dos valores em questão seria uma apologia ao crime, pois restaria caracterizado que este compensa, além de ir de encontro à máxima jurídica de que ninguém pode ser beneficiário da própria torpeza.

4.O douto MP/TCU, em seu parecer de fls. 190/191 do vol. principal, acrescentou à proposta da Unidade Técnica (fl. 187 do vol. principal) diligência a fim de obter elementos adicionais referentes à possível prática de falsidade ideológica por parte da Sra. Maria Madalena Padilha de Castro, nomeada para a JCJ de Taperoá/PB, noticiada pela Procuradoria Regional do Trabalho da 13ª Região. O objetivo do zeloso **parquet**, s.m.j., era a apuração de eventual irregularidade também ocorrida no processo de habilitação que resultou na nomeação da Sra. Maria Madalena Padilha de Castro para a JCJ de Taperoá/PB. Embora também haja fortes indícios da prática de falsidade ideológica no referido processo de habilitação, a Sra. Maria Madalena Padilha de Castro, conforme informações constantes da denúncia apresentada pelo Ministério Público Federal à Justiça Federal (fls. 375/376 do vol. 4), não chegou a tomar posse no cargo, em virtude da Portaria GP nº 108/99. Sendo assim, entendo desnecessário o aprofundamento, por parte deste Tribunal, da referida questão. De toda forma, vale destacar que a falsidade ideológica denunciada pelo MPF refere-se à anotação, na CTPS da Sra. Maria Madalena Padilha de Castro, de contrato de trabalho pela empresa GTA Projetos e Empreendimentos Ltda., assinado pelo Sr. Ricardo Henrique Padilha de Castro (fl. 17 do presente volume), o que demonstra, mais uma vez, sua condição de empregador na referida empresa. Ressalta-se que o Sr. Ricardo Henrique Padilha de Castro também foi denunciado pela prática de crime de falsidade ideológica nesse caso da Sra. Maria Madalena Padilha de Castro.

5.Por fim, há que se destacar outro dano ao erário federal constatado no presente processo. Conforme já foi dito, o Sr. Ricardo Henrique Padilha de Castro foi contratado como Professor-Substituto na UFPB, no período de 02/11/96 a 03/01/98, em regime de dedicação exclusiva, nos turnos da manhã e da tarde (fls. 199/201 do vol. principal). No mesmo período, conforme contratos societários obtidos junto à Junta Comercial do Estado da Paraíba (fls. 73/86 do vol. principal), ele foi sócio-gerente, além de responsável técnico, da empresa GTA Projetos e Empreendimentos Ltda., com recebimento de pró-labore.

5.1 Sendo o cargo de professor exercido em regime de dedicação exclusiva, é ilícito o exercício de outra atividade remunerada. Transcrevo, a seguir, trecho do voto condutor da Decisão nº 303/2000-Plenário, que trata de caso similar:

‘A impossibilidade de acumulação de cargos a que diz respeito este processo decorre do exercício de magistério superior em regime de dedicação exclusiva, conforme se depreende do art. 14, inciso I, do Anexo ao Decreto nº 94.664/87, que aprovou o Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos - PUCRCE instituído pela Lei nº 7.596/87:

‘Art. 14. O professor da carreira do magistério superior será submetido a um dos seguintes regimes de trabalho:

I - dedicação exclusiva, com obrigação de prestar quarenta horas semanais de trabalho em dois turnos completos e impedimento do exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada;

(...)'

2. Como se vê, no sistema vigente a carreira de magistério pode ser desempenhada por meio de três regimes distintos de trabalho, quais sejam, o de dedicação exclusiva, o de tempo integral de quarenta horas semanais e o de tempo parcial de vinte horas semanais.

3. Não se confunde, portanto, o regime de dedicação exclusiva com o de tempo integral, embora a jornada de trabalho semanal de ambos esteja restrita a quarenta horas. A diferença entre eles é de natureza participativa, uma vez que para o enquadramento no primeiro exige-se maior envolvimento do professor com a Universidade, principalmente no que tange à realização de atividades extraclasse, como a pesquisa.

4. Por esse motivo, o professor que se dedica exclusivamente ao magistério em certa instituição de ensino percebe uma remuneração maior do que a daquele submetido a outro regime de trabalho, ainda que de jornada de quarenta horas semanais. O adicional remuneratório visa retribuir a privação a que se sujeita o professor de não poder ocupar-se de outra atividade, mesmo no setor privado, excetuadas aquelas tidas como acessórias da função de magistério, definidas no § 1º do art. 14 do PUCRCE'.

5.2 Nessa Decisão, foi determinado ao órgão a que pertenciam os professores que acumularam ilegalmente que efetuasse desconto dos acréscimos remuneratórios percebidos indevidamente a título de exercício de cargo em regime de dedicação por esses professores, de modo a enquadrar as suas remunerações, na época referente à acumulação ilícita, ao caso especial de regime de tempo integral de quarenta horas semanais. Entendemos adequada a determinação, no presente caso, de desconto do valor correspondente à diferença entre a remuneração do regime de dedicação exclusiva e a remuneração do regime de 40 horas, haja vista que não houve a contraprestação que justificaria essa diferença, consistente na abstenção de outra atividade remunerada.

6. Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo, em consonância parcial com o Sr. Analista:

a) conhecer da presente Representação, com fulcro nos arts. 68 e 69, inciso I, da Resolução TCU nº 136/2000, c/c o art. 237, inciso I, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) determinar ao TRT-13ª Região que promova, se ainda não o fez, junto ao Sr. Ricardo Henrique Padilha de Castro, o ressarcimento das importâncias que lhe tenham sido pagas durante o período em que irregularmente integrou a magistratura trabalhista, instaurando, se for o caso, a competente tomada de contas especial;

c) determinar à Universidade Federal da Paraíba que promova, se ainda não o fez, junto ao Sr. Ricardo Henrique Padilha de Castro, o ressarcimento dos acréscimos remuneratórios percebidos indevidamente a título de exercício de cargo em regime de dedicação exclusiva pelo referido professor, contratado no período de 02/11/96 a 03/01/98, de modo a enquadrar a sua remuneração, na referida época, ao caso especial de regime de tempo integral de quarenta horas semanais, instaurando, se for o caso, a competente tomada de contas especial, uma vez que, nesse período, conforme contratos societários obtidos junto à Junta Comercial do Estado da Paraíba (encaminhar cópia das fls. 73/86 do vol. principal), ele exerceu outra atividade remunerada: sócio-gerente, além de responsável técnico, da empresa GTA Projetos e Empreendimentos Ltda., com recebimento de pró-labore;

d) dar ciência da Decisão que vier a ser proferida à Procuradoria Regional do Trabalho – 13ª Região;

e) converter o presente processo em monitoramento, para fins de acompanhamento, por parte da SECEX-PB, do cumprimento das determinações deliberadas;

f) determinar a juntada dos presentes autos, após o cumprimento das determinações, às contas do TRT-13ª Região, relativas ao exercício de 1998, para exame em conjunto e em confronto, nos termos do art. 27 da Resolução/TCU nº 136/2000”.

O Secretário pronunciou-se de acordo com a proposição do Diretor.

É o Relatório.

VOTO

De início, manifesto minha anuência à proposta de conhecimento da presente Representação, haja vista o preenchimento dos requisitos legais de admissibilidade.

No tocante ao mérito, verificou-se que, de fato, o Sr. Ricardo Henrique Padilha de Castro fez uso de documentação inidônea para obter êxito no procedimento de habilitação ao cargo de Juiz Classista, na Junta de Conciliação e Julgamento de Patos/PB.

Em decorrência, o próprio Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região/PB decidiu anular o Ato GPPREX nº 156/98, referente à nomeação do referido senhor como classista, consoante a Certidão de Julgamento, de 19/02/2004, à fl. 684 do vol. 6.

Sendo assim, assiste razão à unidade técnica no que diz respeito à procedência dos fatos denunciados.

De outra parte, com relação à proposta no sentido de que sejam ressarcidas as importâncias percebidas a título de remuneração, deixo de acolhê-la, uma vez que, mesmo ciente da irregularidade que cometia, o Juiz Classista efetivamente prestou serviços ao Estado, não havendo como obrigá-lo a devolver ao erário os valores recebidos, já que houve a efetiva contraprestação laboral. A propósito, outras deliberações já esposaram entendimento semelhante, podendo ser citados os Acórdãos 228/2003 - Plenário (Ata n. 08), 827/2004 – 2ª Câmara (Ata n. 18) e 334/2003 – Plenário (Ata n.12).

Quanto à questão suscitada pelo Sr. Diretor a respeito do exercício, pelo Sr. Ricardo Henrique Padilha de Castro, do cargo de professor em regime de dedicação exclusiva concomitantemente com outra atividade remunerada, por se tratar de matéria acessória à tratada nestes autos, afigura-se-me mais prudente encaminhar cópia dos elementos pertinentes à Universidade Federal da Paraíba, para que aquela entidade os examine em conjunto com outros elementos que dispõe e adote as providências que se fizerem cabíveis à espécie, informando ao TCU, no prazo de 60 (sessenta) dias, as medidas efetivamente tomadas, com a devida fundamentação.

Com essas considerações, dissentindo em parte dos pareceres, VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2004.

GUILHERME PALMEIRA

Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1.091/2004 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC-012.694/1999-1 (c/ 8 volumes)

Apenso: TC-006.059/2002-1

2. Grupo: II; Classe de Assunto: VII – Representação

3. Interessada: Procuradoria Regional do Trabalho da 13ª Região/PB

4. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região/PB

5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba - SECEX/PB

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pela Procuradoria Regional do Trabalho da 13ª Região/PB, noticiando possíveis irregularidades na investidura de cargo de Juiz Classista.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da Representação, em face do preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 237 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. encaminhar à Universidade Federal da Paraíba cópia dos elementos pertinentes ao exercício, pelo Sr. Ricardo Henrique Padilha de Castro, de atividade remunerada em período que também teria exercido naquela entidade o cargo de professor, em regime de dedicação exclusiva, para que aquela entidade proceda à análise em conjunto com outros documentos que eventualmente disponha e adote as providências que se fizerem cabíveis à espécie, informando ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 60 (sessenta) dias, as medidas efetivamente tomadas, com a devida fundamentação;

9.3. determinar à SECEX/PB que informe, nas próximas contas da Universidade Federal da Paraíba, as providências adotadas pela entidade com vistas a dar cumprimento à determinação contida no subitem 9.2 supra;

9.4. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à Procuradoria Regional do Trabalho – 13ª Região, ao Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região e à Universidade Federal da Paraíba;

9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 28/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Adylson Motta(na Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira (Relator), Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

ADYLSO MOTA
na Presidência

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC-020.244/2003-8

Natureza: Monitoramento

Órgão/Entidade: Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo – SEEA e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE

Responsáveis: Ricardo Manuel dos Santos Henriques (Secretário da SEEA/MEC), José Henrique Paim Fernandes (Presidente do FNDE)

Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: Monitoramento. Programa Educação de Jovens e Adultos-Alfabetização Solidária. Primeira verificação do cumprimento de recomendações em auditoria de natureza operacional. Determinação e recomendação ao FNDE e SEEA. Cópia da deliberação à SEGECEX para as providências de sua alçada. Conhecimento à Secretaria de Educação Infantil e Fundamental – SEIF. Retorno dos autos à 6ª SECEX.

Adoto como Relatório a instrução elaborada pelos Analistas de Controle Externo Cláudia Vieira Pereira (coordenadora), da 6ª Secretaria de Controle Externo – 6ª SECEX, e Antônio de Miranda Castro, da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – SEPROG, com a qual colocaram-se de acordo a Diretora da 3ª DT e o Titular da 6ª SECEX:

“1.Introdução

1.1Antecedentes

(...)

Em 2002, com o intuito de intensificar o uso de metodologias de avaliação de programas, focando especialmente na questão da redução da pobreza e da desigualdade social, teve início o Projeto ‘Aperfeiçoamento do Controle Externo com foco na Redução da Desigualdade Social – CERDS’. Pretendeu-se, por meio desse projeto, investigar até que ponto as iniciativas governamentais na área social estão contribuindo para reduzir a pobreza e a desigualdade social no país.

Assim, o Plano de Auditoria, aprovado pelo Tribunal mediante a Decisão 746/2002-P, de 26/6/2002, contemplou a realização de auditorias de natureza operacional no âmbito do Projeto CERDS. Entre os programas auditados encontrava-se o Programa Educação de Jovens e Adultos – ação Alfabetização Solidária de Jovens e Adultos (também conhecida como ‘Programa Alfabetização Solidária’).

A auditoria objetivou investigar como aperfeiçoar os mecanismos de controle e avaliação do Programa Alfabetização Solidária, com vistas a contribuir para a redução dos níveis de analfabetismo no país e para a promoção da oferta de educação de jovens e adultos.

Para tanto, foram examinados, entre outros, aspectos relacionados a: seleção e formação dos alfabetizadores; procedimentos de verificação do nível de aprendizagem dos alunos; forma de coleta e guarda dos dados relativos ao Programa; sistemática de designação de municípios às instituições de ensino superior, bem como a adequabilidade do tempo de duração do módulo de alfabetização. Além disso, foram abordados, ainda, aspectos do Projeto VER, cuja finalidade era o fornecimento de óculos aos alfabetizandos com deficiência visual, assim como os procedimentos de pagamento de bolsas e merendas aos atores envolvidos no Programa e a participação das prefeituras municipais quanto à oferta de educação de jovens e adultos.

O Relatório de Auditoria (TC-015.602/2002-0) foi relatado pelo Exm^o. Sr. Ministro Guilherme Palmeira e submetido ao Tribunal, resultando no Acórdão 93/2003 – TCU – Plenário, Ata n 04/2003, no qual foram exaradas recomendações com o objetivo de melhorar o desempenho do Programa. O referido Acórdão também determinou à 6^a SECEX que adotasse as medidas indispensáveis ao monitoramento da implementação das recomendações e determinações ora proferidas.

(...)

Além do monitoramento referente à implementação das recomendações exaradas no Acórdão 93/2003-P (fls. 06/09), o presente relatório trata, também, de determinações contidas no Acórdão 1.046/2003-P (itens 9.4 e 9.6, fls. 10/14), decorrentes do Levantamento de Auditoria realizado no Programa Fome Zero (TC-006.944/2003-6). As determinações dizem respeito à análise das questões concernentes à integração entre os dois programas, o Alfabetização Solidária e o Fome Zero.

1.3 Características da auditoria

A auditoria teve como objeto a ação Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos, integrante do Programa Educação de Jovens e Adultos, cujo objetivo é oferecer, aos jovens acima de 14 anos e aos adultos que não tiveram oportunidade de estudar na época própria, educação supletiva. Essa ação visa a reduzir os elevados índices de analfabetismo no país e desencadear o movimento de educação de jovens e adultos.

As atividades desenvolvidas no âmbito da ação Alfabetização Solidária de Jovens e Adultos tiveram início em 1997, com a criação do Programa de Alfabetização Solidária – PAS, pelo Conselho da Comunidade Solidária, vinculado à Casa Civil da Presidência da República, cuja gerência foi, inicialmente, confiada ao Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB. Com a expansão do Programa, criou-se, em novembro de 1998, a Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária – AAPAS, organização não-governamental, sem fins lucrativos e de utilidade pública, com a finalidade de dar continuidade à execução do Programa.

A AAPAS passou então a ser a executora do Programa, realizando parcerias com instituições de ensino superior, governos estaduais, prefeituras municipais, empresas e pessoas físicas. Além desses parceiros, que participam também como co-financiadores (governos estaduais, empresas e pessoas físicas), o Alfabetização Solidária recebe recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. O custo mensal por aluno é de R\$34,00, sendo metade deste valor custeado pela Autarquia e a outra parte pelos parceiros.

O Programa é executado em dois segmentos: Projeto Nacional e Grandes Centros Urbanos. O Projeto Nacional é desenvolvido nos municípios que, de acordo com ranking elaborado a partir de dados do IBGE, apresentam os maiores índices de analfabetismo, localizados prioritariamente nas Regiões Norte e Nordeste do Brasil. O custo mensal por aluno é dividido entre os parceiros que aderem ao Projeto, os quais contribuem com R\$ 17,00 por aluno/mês, e pelo Ministério da Educação que repassa os R\$ 17,00 restantes.

O Projeto Grandes Centros Urbanos, por sua vez, foi implementado em 1999 com o objetivo de atuar em áreas metropolitanas onde o índice de analfabetismo não é elevado, mas a concentração de pessoas não-alfabetizadas é alta. Os recursos para a execução desse Projeto são garantidos pelas contribuições de pessoas físicas que aderem à Campanha “Adote um Aluno”, no valor de R\$ 17,00/mês por aluno, durante seis meses. Para complementar o custo da alfabetização de um aluno, o Ministério da Educação repassa, também, R\$ 17,00, totalizando R\$ 34,00 por aluno/mês.

Constatou-se como aspecto positivo do Programa Alfabetização Solidária a concepção do seu modelo de execução, haja vista que as parcerias com prefeituras municipais, empresas e, principalmente, com as instituições de ensino superior, mostrou-se uma idéia inovadora frente ao desafio de inserir um maior número de pessoas nas estatísticas de alfabetização. A capacitação de alfabetizadores foi identificada, também, como

um dos pontos de destaque do Programa, em virtude da oportunidade de acesso ao conhecimento, transmitido pelas instituições de ensino superior, relativo à educação de jovens e adultos.

De outro lado, foram identificados diversos pontos que apresentam oportunidade de melhoria como, por exemplo, a desvinculação da ação de alfabetização em relação à política pública de educação de jovens e adultos; pagamentos intempestivos de bolsas e merendas; falta de fornecimento de óculos para alunos com deficiência visual; tempo insuficiente do módulo para alfabetização dos beneficiários; participação insuficiente das prefeituras municipais na execução do Programa; e problemas operacionais – como de comunicação e de gerência de documentos – na AAPAS.

1.4 Alteração na sistemática do Programa

Até o exercício de 2002, a alfabetização de jovens e adultos, em âmbito federal, era executada apenas pela AAPAS, por intermédio do Alfabetização Solidária, conforme relatado anteriormente.

Em 2003, o novo Governo Federal estabeleceu como uma de suas prioridades a erradicação do analfabetismo no Brasil, no período de quatro anos. Para alcançar esse fim, foi instituído o Programa Brasil Alfabetizado e criada a Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo – SEEA, pertencente à nova estrutura do Ministério da Educação – MEC, a qual compete elaborar e coordenar as políticas públicas de alfabetização.

O Programa Brasil Alfabetizado visa a atender jovens a partir de 15 anos e adultos analfabetos, em todas as regiões do país, por meio de repasse de recursos a entidades parceiras, responsáveis pela execução das ações de alfabetização.

Para alcançar esse objetivo, existem duas ações orçamentárias previstas para o exercício de 2003, quais sejam, Capacitação de Alfabetizadores e Alfabetização de Jovens e Adultos.

Os recursos são transferidos, via convênio, às instituições parceiras, após a aprovação, pela SEEA, de projetos de alfabetização e o credenciamento junto ao FNDE. Os termos do convênio estabelecem o repasse de R\$ 80,00 por alfabetizador a ser capacitado, além de R\$ 15,00/mês por aluno a ser alfabetizado, para a remuneração dos alfabetizadores.

As instituições conveniadas são responsáveis pela capacitação dos alfabetizadores, pela inscrição dos alfabetizandos, bem como pela organização de todo o processo de alfabetização, inclusive a definição da metodologia e do material didático e pedagógico a serem utilizados e a manutenção da infra-estrutura necessária para as aulas. Ao MEC (SEEA e FNDE) cabe acompanhar e avaliar todas as ações dos conveniados.

De acordo com a SEEA, atualmente há, no Brasil, aproximadamente 20 milhões de jovens com mais de 15 anos e adultos analfabetos excluídos do sistema formal de ensino. Com vistas a modificar esse cenário, foram traçadas metas para o atendimento dessa população excluída, no âmbito do Programa Brasil Alfabetizado, conforme demonstra o quadro a seguir:

ANO	Alunos a serem atendidos
2003	3 milhões
2004	6 milhões
2005	6 milhões
2006	5 milhões
Total	20 milhões

Fonte: SEEA

Até novembro de 2003, foram firmados 44 convênios com diversas instituições, inclusive com a AAPAS, tendo sido atendidos 1.756 municípios, dos quais 815 são também beneficiários do Programa Fome Zero. Foram capacitados 53.772 alfabetizadores e existem 1.005.249 alfabetizandos em salas de aula (Anexo I, fls.44/46).

Em relação à AAPAS, convém esclarecer que, além do convênio firmado neste ano de 2003 no âmbito do Programa Brasil Alfabetizado, existem ainda dois convênios remanescentes de exercícios anteriores, relativos ao Programa Alfabetização Solidária, que irão vigor até 2004.

2. Análise da implementação das recomendações

Preliminarmente, cabe informar que as medidas aqui relatadas referem-se ora ao Programa Alfabetização Solidária, vigente até 2002, ora ao Brasil Alfabetizado, atual Programa de alfabetização de jovens e adultos do Governo Federal. Dessa forma, sempre que viável, a análise da implementação das recomendações que envolvem a AAPAS foi realizada, também, em relação ao Programa Brasil Alfabetizado.

Por outro lado, no que concerne a aspectos específicos da execução do Alfabetização Solidária, as verificações se restringiram à forma de atuação da referida Associação.

A seguir, serão analisadas as providências adotadas pelos órgãos auditados com vistas a implementar as recomendações/determinações constantes do Acórdão 93/2003-P.

Convém esclarecer que os itens 9.10 a 9.13 do referido Acórdão (fls. 08/09) não constam desta análise por tratarem de providências referentes a unidades internas do Tribunal de Contas da União, já implementadas.

2.1 Recomendação 9.1

‘9.1 recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE que promova estudos com vistas a implementar no âmbito do Programa Educação de Jovens e Adultos, especialmente na ação Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos, ação semelhante ao Programa Nacional Saúde do Escolar, com o objetivo de identificar e tratar deficiências visual e auditiva, haja vista o elevado percentual de evasão das salas de alfabetização decorrente de problemas visuais’.

2.1.1 Grau de implementação

O FNDE informou que o atual programa voltado para a alfabetização de jovens e adultos, o Brasil Alfabetizado, poderá ser contemplado com ações direcionadas à prevenção e ao encaminhamento dos alfabetizandos para tratamento de deficiências visuais e auditivas, entre outras. Esclareceu, ainda, que os critérios e especificações dessas ações dependerão de estudos a serem realizados pela SEEA.

Nesse sentido, a SEEA informou que foi inserida no Plano Plurianual 2004/2007 a ação ‘Fornecimento de óculos para alunos portadores de deficiência visual’, no elemento de despesa 333039, fonte 105, no valor de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), para o exercício de 2004. Esse valor, segundo a Secretaria, deverá cobrir as despesas com consultas oftalmológicas/optométricas e/ou aquisição de óculos.

Além disso, pretendem firmar Protocolo de Intenções com o Ministério da Saúde, para viabilizar ações de saúde para os alfabetizandos.

2.1.2 Avaliação

Consideramos que a recomendação foi implementada. Entretanto, sugerimos que, por ocasião do próximo monitoramento, sejam verificados os procedimentos utilizados para a detecção de problemas visuais e o fornecimento dos óculos aos alunos, a exemplo do Programa Nacional Saúde do Escolar – PNSE, e se a parceria com o Ministério da Saúde foi efetivada.

2.2 Recomendação 9.2.1

‘9.2 recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE que, juntamente com a AAPAS:

9.2.1. promova estudos comparativos que possam evidenciar possíveis economias (financeiras) com a redução de gastos com deslocamentos aéreos de alfabetizadores para capacitação em outros estados, bem como deslocamentos aéreos de coordenadores das IES nas visitas mensais aos municípios, considerando uma sistemática diferente da que é atualmente empregada no Programa, passando a adotá-la, gradativamente, caso se mostre mais viável em termos de economia de recursos.’

2.2.1 Grau de implementação

O FNDE informou que houve alteração no modelo de atuação do Programa Alfabetização Solidária no que diz respeito à ação de capacitação dos alfabetizadores, conforme demonstrado no plano de trabalho encaminhado pela AAPAS (Anexo I, fls.21/22). A capacitação, a partir do módulo XIV de alfabetização, em 2003, vem sendo realizada in loco ou em municípios pólos e não mais somente nos municípios onde se localizam as Instituições de Ensino Superior parceiras do Programa, responsáveis pela capacitação dos alfabetizadores. Tal mudança, segundo os gestores, acarretou redução dos custos referentes a deslocamentos aéreos, hospedagem e alimentação dos alfabetizadores.

2.2.2 Avaliação

Consideramos que a recomendação foi implementada.

Recomendação 9.2 e subitens

‘9.2 recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE que, juntamente com a AAPAS:

9.2.2. implemente, junto à AAPAS, ações no sentido de que seja(m):

9.2.2.1. comunicado formalmente aos Coordenadores Locais/de Grupo quanto à existência de pendências nas prestações de contas, com vistas a evitar o atraso no pagamento das bolsas;

9.2.2.2. aperfeiçoados os procedimentos internos de recebimento e guarda de documentos;

9.2.2.3. comunicado formalmente aos Coordenadores Locais/de grupo quanto à existência de pendências nas prestações de contas, com vistas a evitar o atraso no pagamento da merenda;

9.2.2.4. coletados os dados sobre número de alunos que fazem mais de um módulo (rematriculados), fazendo constar essa informação nos relatórios de avaliação anual do Programa;’

2.2.3 Grau de implementação

Quanto aos subitens 9.2.2.1 a 9.2.2.3, a Autarquia informou que foram feitas, nos Relatórios de Acompanhamento efetuados pela Coordenação-Geral de Acompanhamento e Avaliação de Programas da DIRPE/FNDE (Anexo I, fls.13/15), referentes aos convênios nº 808092/2002 e 808083/2002, algumas observações, inclusive quanto a falhas apontadas pela equipe de auditoria e que ensejaram a presente recomendação.

Entre as constatações apresentadas nos referidos relatórios, destacam-se as seguintes: ocorre atraso no repasse dos recursos da merenda; a ausência da merenda tem provocado evasão escolar; os coordenadores municipais do Programa encontram dificuldade em comunicar-se com a sede da AAPAS, localizada em Brasília/DF; os alfabetizadores não recebem a bolsa mensalmente; há problemas com a prestação de contas do município visitado em relação a módulos anteriores; há sobra do material didático “Viver e Aprender” em alguns municípios (Anexo I, fls.23/37).

No tocante ao subitem 9.2.2.4, o FNDE afirmou que, por ocasião da reformulação dos convênios em vigência, procederão a diligências com o objetivo de cobrar da AAPAS os dados sobre o número de alunos rematriculados nos módulos oferecidos pelo Programa.

A SEEA, por outro lado, asseverou que, com a implantação do cadastro de alfabetizandos e alfabetizadores do Brasil Alfabetizado (Anexo I, fls.47/56), os quais são preenchidos pelas entidades parceiras e gerenciados pela própria Secretaria, informações como nome do aluno, seu endereço e filiação permitirão o acompanhamento e controle da execução do Programa em todo o território nacional.

2.2.4 Avaliação

Não obstante o FNDE ter realizado visitas de acompanhamento em alguns municípios e ter observado em seus relatórios que alguns dos problemas apontados pela auditoria persistem, entendemos que somente isso não é suficiente para atender à recomendação em comento.

É necessário que providências sejam adotadas no sentido de melhorar a) a comunicação da AAPAS com os Coordenadores Locais e de Grupo, b) os procedimentos internos de guarda e recebimento dos documentos afetos à execução do Programa e c) a coleta de dados sobre número de alunos rematriculados, a fim de evitar a reincidência dessas falhas, vez que, até setembro de 2004 (período de vigência do convênio), a AAPAS continuará executando, com recursos públicos, ações de alfabetização no âmbito do Programa Alfabetização Solidária.

Nesse sentido, esta equipe solicitou ao FNDE que informasse as medidas adotadas pela AAPAS para solucionar os referidos problemas. Em resposta, o FNDE encaminhou ao Tribunal o Ofício nº 006/2004/FNDE/DIREPE, de 7/1/2004 (Anexo I, fls.70 a 72), no qual solicita à AAPAS que, até 10/2/2004, adote providências com vistas a dar cumprimento à recomendação em tela, apresentando um plano de ação detalhado. No entanto, até o fechamento deste relatório, não obtivemos informações a respeito da resposta da Associação ao referido ofício. Assim, consideramos a recomendação não implementada.

2.2.5 Medidas a serem implementadas

As medidas a serem implementadas pela AAPAS e pelo FNDE para dar cumprimento à recomendação deverão constar do plano de ação a ser encaminhado a este Tribunal, conforme proposta do item 2.11.1 deste relatório.

2.3 Recomendação 9.3, subitens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3

‘9.3. recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE que faça constar dos Termos de Convênio que vierem a ser celebrados com a AAPAS a observância dos seguintes aspectos:

9.3.1. providenciar a assinatura de novo termo de adesão ou de termo aditivo com a prefeitura municipal, no caso de posse de novo Chefe do Executivo Municipal;

9.3.2. incluir como diretriz do Programa, no Termo de Adesão, orientação aos municípios parceiros para que as prefeituras municipais providenciem, no decorrer do módulo, a confecção de documentos de identificação (carteira de identidade, CPF, carteira de trabalho etc.) para os alunos que não os possuam;

9.3.3. inserir no Termo de Adesão com as Prefeituras Municipais a exigência de que estas mantenham sob sua guarda, durante o prazo mínimo de 5 anos após a conclusão do módulo, os documentos sobre a

execução do Programa em seus municípios, especialmente os dados sobre número de alunos matriculados, evadidos, os que concluíram cada módulo e os que refizeram um ou mais módulos’.

2.4.1. Grau de implementação

Relativamente aos subitens 9.3.1 e 9.3.2, a Autarquia informou que, no art. 13 da Resolução CD/FNDE nº 18, de 10 de junho de 2003, a qual trata de orientações e diretrizes referentes ao Programa Brasil Alfabetizado, ficou estabelecido que as entidades convenientes ficarão responsáveis pelo cumprimento das recomendações constantes nesses subitens. A seguir, transcrevemos o artigo 13 da referida Resolução:

‘Art. 13 São competências dos órgãos e entidades convenientes ou parceiras:

I - manter as planilhas de controle de frequência de alunos e os trabalhos de avaliação do desempenho dos alunos, arquivados por um período mínimo de 05 (cinco) anos;

II - providenciar termo aditivo, em caso de mudança do titular do órgão ou entidade conveniente ou parceira;

III - orientar os alunos, no decorrer do processo de alfabetização, para que providenciem a confecção de documentos de identificação, como Carteira de Identidade, Cadastro de Pessoas Físicas – CPF, Carteira de Trabalho etc;

IV – fazer constar em todos os documentos produzidos para a implementação do convênio ou parceria e nos materiais de divulgação o nome do projeto do Ministério da Educação para a superação do analfabetismo: ‘Programa Brasil Alfabetizado’.

No tocante ao subitem 9.3.3, a SEEA ponderou que, com a implantação do cadastro de alfabetizandos e alfabetizadores (Anexo I, fls.47/56), a ser alimentado pelas entidades convenientes e que servirá como condicionante para o repasse dos recursos, não faz sentido as prefeituras manterem sob sua guarda todos os documentos sobre a execução do Programa em seu município, vez que essa informação estará disponível para consulta no sistema informatizado da Secretaria.

Por intermédio de consulta ao cadastro gerenciado pela SEEA, a prefeitura poderá saber, por exemplo, quais instituições estão atuando em seu município, quantas são as turmas, quantos e quem são os alfabetizandos e alfabetizadores. Assim, todos os dados relativos ao Programa estarão armazenados em um sistema informatizado, centralizado na SEEA e independente das alterações ocorridas na gestão municipal.

Não obstante essa consideração, a SEEA sugeriu, como alternativa, que fossem encaminhados, aos prefeitos daqueles municípios atendidos pelo Programa, ofícios contendo informações acerca de todas as instituições (ONGs, por exemplo) que estariam atuando na alfabetização de jovens e adultos no seu município.

Essa medida poderia facilitar a integração da alfabetização à educação de jovens e adultos, pois, de posse dessas informações, o prefeito teria condições de saber a quantidade de alunos atendidos no seu município e, assim, preparar a oferta de educação de jovens e adultos (EJA) para o exercício seguinte, de acordo com essa demanda.

2.4.2 Avaliação

Consideramos a recomendação implementada, sem prejuízo de que, no próximo monitoramento, seja verificada a adoção da medida acima sugerida pela SEEA.

Em relação ao subitem 9.3.3, convém ressaltar que os documentos nele referidos são de natureza gerencial, não dizem respeito a comprovantes de despesa. Portanto, a implantação do cadastro, em substituição à guarda de documentos nas prefeituras, atende ao objetivo da recomendação.

2.5 Recomendação 9.3.4

‘9.3.4 estabelecer critérios transparentes para designação de municípios às instituições de ensino superior, passando a priorizar o atendimento a municípios localizados no mesmo estado onde se encontra a IES, caso a instituição de ensino tenha condições de prestar o atendimento, considerando sua capacidade operacional, em comum acordo entre esse parceiro e a AAPAS, desde que esse tipo de sistemática se mostre como a alternativa mais viável em termos de economia e eficiência.’

2.5.1 Grau de implementação

Não foram fornecidas, pelo FNDE, informações específicas a respeito da forma de atuação da AAPAS no tocante à designação de municípios às instituições de ensino superior.

2.5.2 Avaliação

Como esta equipe não obteve, em um primeiro momento, dados que pudessem subsidiar a análise da implementação desta recomendação, foi encaminhado um ofício ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação solicitando as informações.

Em resposta, o FNDE encaminhou ao Tribunal o Ofício nº 006/2004/FNDE/DIREPE, de 07.01.2004 (Anexo I, fls.70 a 72), no qual solicita à AAPAS que, até 10/2/2004, adote providências com vistas a dar cumprimento à recomendação em tela, apresentando um plano de ação detalhado. No entanto, até o fechamento deste relatório, não obtivemos informações a respeito da resposta da Associação ao referido ofício.

Dessa forma, consideramos a recomendação não implementada.

2.5.3 Medidas a serem implementadas

As medidas a serem implementadas pela AAPAS e pelo FNDE para dar cumprimento à recomendação deverão constar do plano de ação a ser encaminhado a este Tribunal, conforme proposta do item 2.11.1 deste relatório.

2.6 Recomendação 9.3.5 e subitens

‘9.3.5 adotar os seguintes indicadores de desempenho, para monitoramento e avaliação do Programa:

9.3.5.1. percentual da população-alvo atendida;

9.3.5.2. tempo médio de atraso no pagamento das bolsas;

9.3.5.3. tempo médio de atraso no repasse de recursos para aquisição de merenda / lanche;

9.3.5.4. percentual de alunos que refazem o módulo de alfabetização;

9.3.5.5. percentual de atendimento de municípios com maiores índices relativos de analfabetismo.

9.3.5.6. custo operacional - capacitação de alfabetizadores;

9.3.5.7. custo operacional - visitas mensais dos coordenadores das instituições de ensino superior aos municípios’

2.6.1 Grau de implementação

O FNDE argumentou que a implementação dos indicadores de desempenho propostos pela equipe de auditoria ficou sob a responsabilidade da AAPAS, sendo que informações seriam coletadas pela Autarquia quando da realização de futuros monitoramentos nos convênios relativos ao Alfabetização Solidária ainda vigentes.

No caso do Brasil Alfabetizado, o Fundo afirmou que a utilização desses indicadores deverá ficar a cargo da Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo, para fins de acompanhamento do Programa pela própria SEEA e pelo FNDE.

A SEEA, por sua vez, informou ter contratado consultoria da professora Vera Ribeiro Masagão, doutora em Educação, que está elaborando instrumentos para monitoramento e avaliação, a fim de verificar a aprendizagem dos alunos concluintes do curso de alfabetização. Essa verificação será realizada por amostragem abarcando as diversas categorias de instituições conveniadas.

2.6.2 Avaliação

Como o FNDE, até o fechamento deste relatório, não se manifestou quanto à utilização ou não dos referidos indicadores de desempenho pela AAPAS e tendo em vista que a solicitação de informações encaminhada pelo Fundo à Associação (Anexo I, fls.70/72) não foi ainda respondida, consideramos que esta recomendação não foi implementada.

Convém lembrar que os indicadores acima propostos foram recomendados em função do modelo adotado pela AAPAS para a execução do Alfabetização Solidária. Quanto à escolha de indicadores adaptados à atual sistemática, com vistas a monitorar e avaliar o Brasil Alfabetizado, entendemos que, nesta etapa, é suficiente acompanhar o desenvolvimento do trabalho de consultoria contratada pela SEEA para avaliação do Programa.

2.6.3 Medidas a serem implementadas

As medidas a serem implementadas pela AAPAS e pelo FNDE para dar cumprimento à recomendação deverão constar do plano de ação a ser encaminhado a este Tribunal, conforme proposta do item 2.11.1 deste relatório.

2.7 Recomendação 9.5

‘9.5. recomendar ao FNDE/MEC e à SEF/MEC que, juntamente com a AAPAS, promovam estudos no sentido de avaliar se a duração de seis meses do módulo propicia: (a) o aproveitamento da capacitação adquirida pelo alfabetizador; (b) a aprendizagem do alfabetizando; e (c) a observância do princípio da economicidade, com vista a aferir se o tempo de duração do módulo é suficiente para atender aos objetivos propostos pelo Programa, de forma que os resultados do estudo subsidiem, se for o caso, uma reavaliação do período definido para os respectivos módulos de alfabetização.’

2.7.1 Grau de implementação

A SEIF entende que, em consonância com a nova estrutura do Ministério da Educação, as questões referentes ao tempo de duração do módulo, aproveitamento da capacitação adquirida pelo alfabetizador e aprendizagem do alfabetizando devem ser tratadas pela Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo – SEEA (Nota técnica - Anexo I, fls.09/12).

A SEEA, por sua vez, tem recomendado às entidades parceiras, em relação ao Programa Brasil Alfabetizado, que a duração dos módulos seja de cerca de 240 horas, com base na maioria das experiências que vem sendo desenvolvidas e avaliadas no Brasil para o processo de alfabetização inicial.

2.7.2 Avaliação

Como não foram prestadas informações sobre a realização de estudos pela AAPAS, com vistas a avaliar o tempo de duração do módulo de alfabetização, consideramos a recomendação não implementada.

Quanto ao Programa Brasil Alfabetizado, entendemos que, por não haver uma padronização do modelo a ser adotado, ou seja, cada instituição conveniada pode utilizar a metodologia que melhor lhe convier, definindo inclusive o tempo de duração do curso de alfabetização, não caberia realizar estudos em relação a cada uma dessas metodologias.

Nesse contexto, cabe acompanhar a avaliação do Programa, a ser realizada pela SEEA, que deverá monitorar diretamente a efetiva aprendizagem dos alunos.

2.8 Recomendação 9.6

‘9.6 recomendar à Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação - SEF/MEC que estude a viabilidade de elaborar novo material didático em complemento ao material atualmente utilizado (‘Viver e Aprender’), com vistas a atender os alfabetizandos, jovens e adultos, em estágio inicial de aprendizagem, sugerindo o aproveitamento dos estudos já realizados pela AAPAS nesse sentido’.

2.8.1 Grau de implementação

De acordo com a SEIF, a Coordenação Geral de Educação de Jovens e Adultos (COEJA) está produzindo um novo material didático dirigido ao 1º e 2º segmentos do ensino fundamental para jovens e adultos. O material será composto por livros para os alunos e guias de orientação para os educadores. Também serão elaboradas propostas curriculares para 1º e 2º segmentos do ensino fundamental.

A Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária (AAPAS), por outro lado, está elaborando um material didático específico para seu programa de alfabetização. A convite da AAPAS, a Coordenadora Geral da COEJA participou da primeira reunião para discussão do referido material com o Conselho Deliberativo da Associação. Na ocasião, foi acordado que a Coordenadora participará também das próximas reuniões.

No que se refere ao Brasil Alfabetizado, a SEEA esclareceu que o Programa está trabalhando com as mais diversas propostas metodológicas, respeitando as diversidades regionais e culturais do país. Por essa razão, as instituições conveniadas podem utilizar ou não material didático específico para alfabetização inicial.

2.8.2 Avaliação

Entendemos que a recomendação foi implementada.

2.9 Recomendação 9.7 e subitens

‘9.7 recomendar ao Ministério da Educação - MEC a realização de estudos com vistas a:

9.7.1. integrar a execução da Ação de Alfabetização Solidária para Jovens e Adultos à política educacional do Ministério da Educação para jovens e adultos, verificando o impacto dessa medida na estatística do Censo Escolar e no financiamento da EJA;

9.7.2. criar uma fonte de financiamento específica para a educação de jovens e adultos’.

2.9.1 Grau de implementação

A SEIF informou que o Programa de Apoio a Estados e Municípios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos – Fazendo Escola, cujo objetivo é contribuir para o enfrentamento do analfabetismo e da baixa escolaridade em bolsões de pobreza do país por meio de apoio financeiro e técnico do MEC aos governos estaduais e municipais, viabilizará a continuidade e a conclusão do ensino fundamental aos alunos egressos dos programas de alfabetização.

Ainda de acordo com a Secretaria, dados do Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais – INEP demonstram ter havido um crescimento expressivo na matrícula de jovens e adultos entre os anos 2000 e 2002, período da implementação do Programa Recomeço, atual Programa de Apoio a Estados e Municípios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos.

Com isso, observou-se, no Brasil, nesse período, um aumento de 25,5% na matrícula do ensino fundamental em cursos presenciais com avaliação no processo, sendo que no Norte e Nordeste, regiões onde o Programa concentra seus esforços, a matrícula teve um aumento de 48% e 102% respectivamente. Muitos desses novos alunos matriculados no ensino fundamental são egressos do Programa Alfabetização Solidária.

A SEIF informou, também, que está, juntamente com a SEEA, realizando um mapeamento das ações do Programa Brasil Alfabetizado, a fim de que as regiões do país com maior fluxo de alunos sejam priorizadas na implementação das ações de sua competência. Por fim, ponderou que os impactos do Brasil Alfabetizado poderão ser observados nos resultados do Censo Escolar dos próximos anos.

A SEEA, por sua vez, afirmou que sua criação, neste ano de 2003, é a expressão política de integração da ação de alfabetização à política educacional do Ministério da Educação e se pronunciou, quanto ao subitem 9.7.2, no sentido de que, nos estudos desenvolvidos pelo MEC para a transformação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, estão previstos recursos para o financiamento específico da educação de jovens e adultos.

Sobre o assunto, o FNDE informou que para o exercício de 2003 foram criadas duas ações orçamentárias voltadas para a educação de jovens e adultos, quais sejam, Capacitação de Alfabetizadores e Alfabetização de Jovens e Adultos – Incentivo da União para os Alfabetizadores.

2.9.2 Avaliação

Em que pesem os esclarecimentos prestados pela SEEA e pelo FNDE, consideramos que as recomendações constantes desses subitens encontram-se em fase de implementação, visto que os estudos sobre a criação de uma fonte específica de recursos para a educação de jovens e adultos, por meio da criação do FUNDEB, ainda estão em estágio inicial e que, a despeito de haver o Programa de Apoio a Estados e Municípios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos e de ter sido instituída uma secretaria voltada para a elaboração de políticas de alfabetização, ainda não foram estudados mecanismos que garantam o acesso dos alunos egressos dos cursos de alfabetização às salas de EJA.

2.10 Determinação 9.4

‘9.4. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE que adote providências junto à AAPAS, em se tratando de recursos transferidos mediante convênio, com vistas ao ressarcimento dos recursos não aplicados, creditados na conta corrente particular da Sr^a. Zélia Brito de Souza, para pagamento de alfabetizadores e compra de merenda escolar e, se for o caso, adote medidas com vistas à instauração da devida Tomada de Contas Especial para ressarcir os recursos indevidamente apropriados pela Sra. Zélia Brito de Souza, Coordenadora de Grupo do Programa Alfabetização Solidária na cidade de Guarulhos, estado de São Paulo, no valor original de R\$ 6.300,00 (seis mil e trezentos reais) - ou de quantia que corresponda ao repasse público de recursos -, o qual deverá ser devidamente atualizado.’

2.10.1 Providências adotadas

O FNDE informou o Tribunal, em 24/6/2003, sobre a diligência realizada, em 27/5/2003, pela Autarquia junto à AAPAS, solicitando o ressarcimento dos recursos indevidamente apropriados pela Coordenadora de Grupo do Programa Alfabetização Solidária, Sra. Maria Zélia Brito de Souza.

Em resposta, a AAPAS comunicou ter tomado as providências necessárias para que fosse restituído o montante indevidamente apropriado pela Coordenadora e, como prova, anexou cópia da Ação Ordinária de Ressarcimento de Danos, impetrada contra a Sra. Zélia. Solicitou, ainda, que fosse considerada atendida a diligência em questão.

2.10.2 Avaliação

Entendemos cumprida a determinação, sem prejuízo de recomendar ao FNDE que acompanhe o deslinde da referida Ação de Ressarcimento.

2.11 Determinação 9.8

‘9.8 determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e à Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação (SEF/MEC) que remetam ao Tribunal, no prazo de 90 dias, plano de ação, formulado juntamente com a AAPAS, contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados nesta deliberação, contemplando prazo para o atingimento dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas.’

2.11.1 Avaliação

O plano de ação ainda não foi encaminhado ao Tribunal. A análise da implementação das recomendações foi realizada com base em entrevistas e documentos produzidos pelos gestores em atendimento às solicitações feitas pela equipe de auditoria durante o período de monitoramento (Anexo I, fls.01/04).

Entretanto, considerando as mudanças ocorridas, no início deste ano, tanto na estrutura do Ministério da Educação quanto na sistemática do programa, decorrentes da posse do novo Governo Federal, propomos que seja dado um novo e improrrogável prazo de 30 dias para elaboração do plano de ação, com vistas a subsidiar, no próximo monitoramento, a análise da implementação das recomendações ainda pendentes.

2.12 Determinação 9.9

‘9.9. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e à Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação (SEF/MEC) que estabeleçam grupo de contato de auditoria, com a participação da AAPAS, além da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o atingimento das respectivas metas.’

2.12.1 Providências adotadas

Foram indicados para atuar como canal de comunicação com o Tribunal, a fim de acompanhar a implementação das recomendações, os seguintes nomes: Paulo Eduardo de Freitas Valladão – FNDE (Anexo I, fl.20); João Luiz Homem de Carvalho – SEEA (Anexo I, fl.06); e Maria Auxiliadora Lopes – SEIF.

2.12.2 Avaliação

Assim, a determinação foi cumprida.

3.Aspectos orçamentários e financeiros

3.1 O quadro a seguir apresenta os recursos orçamentários e financeiros destinados ao Alfabetização Solidária nos três últimos exercícios.

Ano	Créditos consignados (R\$)	Execução orçamentária (R\$)	Execução financeira (R\$)	% executado
2000	24.302.000,00	24.301.908,00	24.301.908,00	100,00%
2001	79.333.638,00	79.149.345,00	33.866.754,00	99,78%
2002	102.600.000,00	87.688.388,00	87.688.388,00	85,47%

Fonte: FNDE

Com relação ao exercício de 2003, há que se esclarecer que foi extinta a ação Alfabetização Solidária de Jovens e Adultos e criada a ação Alfabetização de Jovens e Adultos (3842), no Programa Educação de Jovens e Adultos (0047).

Entre as ações que compõem, em 2003, a Educação de Jovens e Adultos destacam-se: Fomento a Projetos Especiais para Oferta de Ensino Fundamental a Jovens e Adultos (0507), Alfabetização de Jovens e Adultos (3842) e Capacitação de Alfabetizadores (3844). A execução orçamentária e financeira dessas ações, até 07 de dezembro de 2003, é a seguinte:

Ação	Créditos consignados (R\$)	Execução orçamentária (R\$)	Execução financeira (R\$)	% executado
0507	75.235.495,00	65.383.479,00	23.313.000,00	86,90%
3842	98.700.000,00	80.750.349,00	69.458.558,00	81,81%
3844	1.300.000,00	1.217.462,00	583.862,00	93,65%

Fonte: FNDE

4.Análise dos subitens 9.4 e 9.6 do Acórdão 1.046/2003-P

4.1 Determinações 9.6 e 9.4

‘9.6 determinar a inclusão, no monitoramento a ser realizado pela 6ª Secex no Programa Educação de Jovens e Adultos - Alfabetização Solidária (que terá como objetivo verificar a implementação das determinações e recomendações contidas no Acórdão 93/2003 - Plenário, proferido no TC-015.608/2002-0), das questões contidas no item 9.4, estendendo-se este monitoramento à Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo, em função de mudanças administrativas, orçamentárias e operacionais ocorridas no programa após a realização da Auditoria Operacional pelo TCU’.

‘9.4 determinar a inclusão, no monitoramento a ser realizado (...), das seguintes questões para verificação:

9.4.1. tem ocorrido maior priorização do programa/ação em função do Programa Fome Zero? (Sugere-se verificar se houve maior aporte de recursos, priorização de municípios ou de determinado grupo de beneficiários);

9.4.2. de que maneira o órgão/entidade encarregado por este programa ou ação tem se articulado com o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome - MESA? (Sugere-se verificar, junto aos gestores do órgão/entidade, a realização de reuniões e a edição de normativos conjuntos e, ainda, a celebração de convênios e outros instrumentos, estabelecendo parcerias entre os órgãos);

9.4.3. de que maneira o programa/ação está estruturado para contribuir para a redução da insegurança alimentar dos respectivos beneficiários, especialmente em relação à garantia da regularidade no acesso à alimentação, por meio de ações estruturantes?’

4.2 Análise

Com o objetivo de responder as questões acima levantadas, esta equipe solicitou ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA e à Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo – SEEA informações acerca da integração entre os programas Brasil Alfabetizado (e Alfabetização Solidária) e Fome Zero.

Como resposta, a SEEA afirmou, em relação aos subitens 9.4.1 e 9.4.2, que existem entendimentos constantes entre as equipes técnicas da Secretaria e do MESA, sem contudo ter havido formalização desses procedimentos. Acrescentou que os processos de integração das ações de inclusão social do Governo Federal são metas prioritárias da SEEA e que, nesse sentido, foi firmado Protocolo de Cooperação com o MESA para desenvolvimento de ações conjuntas no âmbito do Programa Fome Zero (Anexo I, fls.64/68).

No tocante ao subitem 9.4.3, destacou que o Programa Brasil Alfabetizado está atuando em 815 municípios atendidos pelo Programa Fome Zero e que no PPA 2004/2007 está contemplada a ação “apoio à distribuição de merenda escolar aos alfabetizando jovens e adultos” (elemento de despesa 333039, fonte 105), no valor de R\$ 300.000,00, para o exercício de 2004.

Existe, ainda, a preocupação, por parte da SEEA, de evitar duplicidade de ações de alfabetização em municípios atendidos pelo Fome Zero, vez que esses municípios podem estar recebendo apoio de outras instituições que não aquelas conveniadas com o FNDE/MEC, no âmbito do Brasil Alfabetizado.

O MESA, por sua vez, informou que tem solicitado aos Comitês Gestores do Fome Zero que encaminhem as famílias beneficiárias para participarem dos cursos de alfabetização promovidos pelo MEC.

Além disso, asseverou que tem enviado ao MEC informações atualizadas sobre os municípios beneficiados pelo Fome Zero a fim de que seja promovida uma ação conjunta com o Brasil Alfabetizado.

Com base nas informações obtidas, depreende-se que ainda é incipiente o grau de articulação entre os dois ministérios e que não houve priorização do Brasil Alfabetizado em função do Fome Zero. Na realidade, o que tem ocorrido até agora se traduz em troca de informações e orientações, sem, contudo, ter sido realizado um planejamento conjunto das ações de alfabetização no âmbito do Programa Fome Zero.

5.Comentários do gestor

A equipe de monitoramento reuniu-se com os gestores, em 20/11/2003, para obter informações quanto às providências adotadas no sentido de dar cumprimento ao Acórdão 93/2003, vez que até o momento da realização deste monitoramento o plano de ação ainda não havia sido encaminhado ao Tribunal, conforme explicado no item 2.11 deste relatório.

Com base nas discussões e informações levantadas, sem perder de vista as mudanças havidas no programa de alfabetização de jovens e adultos neste ano de 2003, firmou-se entendimento acerca do grau de implementação das recomendações. Em 4/12/2003, houve nova reunião com o FNDE, SEEA e SEIF, para encerramento dos trabalhos do primeiro monitoramento, na qual os gestores concordaram com o posicionamento da equipe e se comprometeram a elaborar o plano de ação.

6.Conclusão

Diante das informações obtidas ao longo deste monitoramento, a situação de implementação das recomendações do Acórdão 93/2003-Plenário é a seguinte:

Recomendações	Situação
9.1	implementada
9.2.1	implementada
9.2.2.1	não implementada
9.2.2.2	não implementada
9.2.2.3	não implementada
9.2.2.4	não implementada
9.3.1	implementada
9.3.2	implementada
9.3.3	implementada
9.3.4	não implementada
9.3.5	não implementada

9.5	não implementada
9.6	implementada
9.7.1	em implementação
9.7.2	em implementação

Determinações	Situação
9.4	cumprida
9.8	não cumprida
9.9	cumprida

O quadro a seguir apresenta, de forma percentual, a situação da implementação das recomendações exaradas no Acórdão.

Situação das recomendações	%
Implementada	40,0
Em implementação	13,3
Não implementada	46,7
Total	100

Tendo em vista o percentual de recomendações já implementadas e em implementação, considera-se que os gestores vêm envidando esforços no sentido de dar cumprimento ao Acórdão nº. 93/2003 desta Corte de Contas.

7.Proposta de encaminhamento

Assim, com fulcro no art. 22 da Resolução nº.136/2000, propõe-se o encaminhamento dos presentes autos ao Gabinete do Exmº Sr. Ministro-Relator Guilherme Palmeira para ciência do monitoramento da implementação das recomendações exaradas no Acórdão 93/2003-P, bem como para que:

a) seja determinado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e à Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo - SEEA que, em novo e improrrogável prazo de 30 dias, encaminhem ao Tribunal plano de ação contendo as medidas que serão adotadas para atender às recomendações ainda não implementadas, tendo em vista as mudanças ocorridas, no início de 2003, na estrutura do Ministério da Educação e na sistemática do programa de alfabetização de jovens e adultos;

b) sejam autorizadas as seguintes medidas:

b1) encaminhamento do presente relatório à Segecex para que adote as providências cabíveis em relação às informações constantes do item 4 deste processo, a fim de que o grupo responsável pelo acompanhamento de que trata o item 9.2 do Acórdão nº 1.046/2003-P proceda à consolidação das informações;

b2) envio de cópia do presente relatório à SEEA, ao FNDE e à Secretaria de Educação Infantil e Fundamental - SEIF para fins de conhecimento e adoção das ações necessárias à implementação das recomendações ainda pendentes;

b3) devolução do processo à 6ª Secex para continuação do monitoramento.”

É o Relatório.

VOTO

Neste primeiro monitoramento das recomendações exaradas no Acórdão 93/2003, deste Plenário, referente à auditoria de natureza operacional realizada no Programa Educação de Jovens e Adultos - Alfabetização Solidária, a equipe de auditoria encarregada dos trabalhos constatou que, dentre as 18 recomendações e determinações que constaram do referido Acórdão, sete já foram implementadas ou cumpridas, estando, ainda, duas delas em fase de implementação, o que corresponde à realização de pouco mais da metade do total.

Especificamente quanto às três determinações do Acórdão 93/2003, apenas a que foi objeto do seu item 9.8 encontra-se pendente de execução. Refere-se à remessa a este Tribunal de plano de ação a ser elaborado em conjunto pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, Secretaria de Educação Infantil e Fundamental - SEIF e Associação de Apoio ao Programa de Alfabetização Solidária – AAPAS, versando sobre o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados no Acórdão citado, sobre o prazo para o atingimento das metas, sobre o cronograma para a adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações e sobre os responsáveis pela implementação das medidas.

Com respeito à determinação supra, estou acolhendo a proposta da unidade técnica no sentido de reiterar ao FNDE e à Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo – SEEA, que sucedeu à SEIF em suas competências, o envio do plano de ação, até porque este compromisso foi firmado entre a equipe de auditoria e

os representantes do FNDE, SEEA e SEIF, conforme registrado no item 5 do Relatório de Monitoramento, transcrito no Relatório precedente.

Ressalto, por oportuno, a importância de tal plano de ação, que constitui elemento norteador de todas as atividades a serem empreendidas pelos envolvidos no sentido do aperfeiçoamento do programa objeto da Auditoria de Natureza Operacional ora sob o primeiro monitoramento.

Vale lembrar, ainda, que a sistemática adotada nesta Corte (Portaria SEGECEX nº 12, de 15 de março de 2002, que aprovou o roteiro para monitoramento de auditorias de natureza operacional), sugere três monitoramentos das recomendações oriundas de auditorias de natureza operacional. Nesta assentada, como dito, apreciam-se os resultados do primeiro monitoramento, devendo os autos retornarem à unidade técnica para continuidade dos trabalhos.

Com essas considerações, acolho as conclusões do relatório da equipe da 6ª SECEX e SEPROG e VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2004.

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº1.092/2004 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC-020.244/2003-8
2. Grupo I; Classe de Assunto: VII - Monitoramento
3. Responsáveis: Ricardo Manuel dos Santos Henriques (Secretário da SEEA/MEC), José Henrique Paim Fernandes (Presidente do FNDE)
4. Órgão/Entidade: Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo - SEEA e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE
5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: 6ª Secretaria de Controle Externo – 6ª SECEX e Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – SEPROG
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Primeiro Monitoramento das recomendações contidas no Acórdão 93/2003, deste Plenário, dirigidas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e à Secretaria de Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo – SEEA, referentes ao Programa Educação de Jovens e Adultos - Alfabetização Solidária.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fulcro no art. 43 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 250 do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e à Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo - SEEA que, em novo e improrrogável prazo de 30 (trinta) dias, encaminhem ao Tribunal plano de ação de que trata o item 9.8 do Acórdão 93/2003-TCU-Plenário, contendo as medidas que serão adotadas para atender às recomendações ainda não implementadas;

9.2. encaminhar cópia do presente Acórdão, bem assim do Relatório e do Voto que o integram à SEEA e ao FNDE para fins de conhecimento e adoção das ações necessárias à implementação das recomendações ainda pendentes;

9.3. encaminhar cópia do presente Acórdão, bem assim do Relatório e do Voto que o integram à Secretaria-Geral de Controle Externo - SEGECEX para que adote as providências de seu encargo referentes ao cumprimento do item 9.2 do Acórdão 1.046/2003-TCU-Plenário;

9.4. dar conhecimento deste Acórdão, bem assim do Relatório e do Voto que o integram e à Secretaria de Educação Infantil e Fundamental – SEIF;

9.5. retornar o processo à 6ª SECEX, para continuidade do monitoramento.

10. Ata nº 28/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira (Relator), Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO

Presidente

GUILHERME PALMEIRA

Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE VII - Plenário

TC nº 016.720/2000-2 (com 64 volumes)

Natureza: Acompanhamento do processo de privatização do Banco do Estado do Amazonas S. A. - BEA

Entidades: Banco do Estado do Amazonas e Banco Central do Brasil

Interessados: Conselho Nacional de Desestatização – CND, Conselho Monetário Nacional – CMN e Banco Central do Brasil – Bacen

Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: Acompanhamento do processo de privatização do Banco do Estado do Amazonas S. A. - BEA. Remessa tardia de informações ao consórcio responsável pelo Serviço B. Ausência de informações confiáveis e tempestivas a respeito de ações judiciais impetradas em desfavor do BEA. Questões que não prejudicaram a avaliação do preço mínimo do Banco. Audiência do Presidente do BEA. Alegações de defesa apresentadas não conseguiram afastar completamente a responsabilidade desse gestor. Existência de atenuantes. Não aplicação excepcional de multa. Monitoramento do cumprimento das determinações exaradas pelo TCU por meio dos itens 8.2 e 8.3 da Decisão nº 14/2002 – Plenário. Determinações cumpridas. Apreciação do 5º estágio desse acompanhamento. Aprovação desse estágio. Comunicação ao Ministro da Fazenda e aos Presidentes do Conselho Monetário Nacional, do Conselho Nacional de Desestatização, da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, da Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal e do Banco Central do Brasil. Arquivamento destes autos.

Trata-se do acompanhamento do 5º estágio da privatização do Banco do Estado do Amazonas – BEA, realizado com fulcro no disposto na IN TCU nº 27, de 02/12/1998, e do monitoramento do cumprimento das determinações contidas nos itens 8.2 e 8.3 da Decisão nº 14/2002 – Plenário (fl. 320).

2. Conforme consta do item 8.2 da referida decisão, o Tribunal decidiu,

“com base no inciso II do art. 43 da Lei nº 8.443/92, proceder à audiência do Sr. Fernando Lacerda Noronha para que apresente razões de justificativa sobre:

- o não fornecimento em tempo hábil das informações solicitadas pelo consórcio responsável pelo Serviço B, contrariando o disposto no artigo 20 da Lei nº 9.491/1997;

- a carência de informações completas, confiáveis e tempestivas sobre as ações judiciais impetradas contra o banco.”

3.A Sefid encaminhou ao Sr. Fernando Noronha, ex-Presidente do BEA, o Ofício nº 12/2002, de 25/02/2002 (fl. 338), tendo esse responsável respondido em 04/04/2002 (fls. 361 a 376). A seguir, são expostas as razões de justificativa apresentadas e as análises empreendidas pelos ACE instrutores:

3.1 Justificativas apresentadas pelo Sr. Fernando Noronha

a) a direção do BEA agiu de forma diligente, tendo sempre se esforçado para atender às solicitações do consórcio responsável pelo Serviço “B”. A demora no atendimento a algumas demandas deveu-se à complexidade dos pedidos, às limitações de pessoal da Área Jurídica do Banco e à dependência de informações

provenientes de escritórios de advocacia situados em outros Estados. Não houve má-fé, desídia ou omissão por parte dos dirigentes na condução da privatização do Banco. Ao contrário, os dirigentes sempre procuraram atender em tempo hábil às necessidades do Banco Central, dos Consórcios avaliadores, dos investidores e dos órgãos de controle;

b) o BEA procurou colaborar com o Banco Central, tendo sugerido modificações no Relatório Preliminar de Avaliação Jurídica que trouxeram benefícios para o Estado e para a União. Tal fato demonstra zelo com as questões relativas à privatização e ao interesse público envolvido;

c) haveria dificuldades, principalmente em matéria trabalhista, para responder às solicitações do Serviço B (fl. 369 do vol. 63);

d) ao contrário do que foi afirmado pela unidade técnica, não teria sido utilizada amostragem na análise dos processos trabalhistas, em vista de o Consórcio B ter tido a oportunidade de examinar todos os autos relevantes e os dossiês completos de cerca de 90 % desses processos. Entre os 36 dossiês incompletos, 27 foram examinados com base na petição inicial, 2 com base nos cálculos homologados e 7 mediante relatórios dos advogados (fl. 370 do vol. 63);

e) apontou equívoco no Relatório do TCU no que tange à informação de que o BEA teria emitido correspondência em 04/01/2002, com 8 meses de atraso (item 142 da instrução da SEFID). Na realidade, tal correspondência teria visado responder a novos pedidos do Consórcio B, que haviam sido formulados em dezembro de 2001, dentre os quais destacou aquele relativo à “*memória de cálculos homologados na justiça do trabalho e a informações sobre processos encerrados nos últimos quatro anos*”. Após aduzir que esses pedidos foram formulados no período das férias forenses (fl. 370 do vol. 63) e visando comprovar a veracidade dessa informação anexou o documento de fl. 376 do vol. 63;

f) seria inverídica a afirmação da SEFID sobre o quadro de descontrole por parte do BEA das ações ajuizadas contra o Banco. As ações cíveis eram conduzidas diretamente pelos advogados do Banco, o que resultou em controle melhor e em peças de defesa de boa qualidade. Já as ações trabalhistas que tramitavam no Amazonas eram acompanhadas por um único escritório de advocacia, com acompanhamento da área jurídica do Banco, o que facilitou o fluxo de informações para os avaliadores. Em reforço a essa argumentação, aludiu à manifestação dos advogados do BRADESCO, ocorrida durante “*due diligence*” realizada à época do *Data Room*, quando foi elogiada a organização do BEA. Acrescentou existir um acervo de processos antigos nas praças de Manaus, São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília e Belém que poderiam ter sido consultados pelos advogados do Consórcio B;

g) afirmou serem irrelevantes as falhas apontadas, como foi reconhecido no item 23 do Voto condutor da Decisão proferida em 23/01/2002. Afinal, o passivo trabalhista correspondia por ocasião da privatização do BEA a 6,7 % do patrimônio líquido ou a 1,72 % dos ativos totais do Banco. logo, as falhas sob comento não afetaram nem o preço mínimo nem o processo de privatização do Banco;

3.2 Análise empreendida pelos ACE instrutores

a) procede a alegação de que a Diretoria do BEA participou ativamente do processo de privatização, tendo contribuído com sugestões de alterações no Relatório de Avaliação Jurídica. Tal fato já havia sido reconhecido no Relatório que fundamentou a Decisão nº 14/2002 - Plenário (fls. 300 e 301 do vol. 63);

b) a afirmação de que não teria sido utilizada amostragem para estimar o contencioso trabalhista contradiz as informações constantes do Relatório de Avaliação Jurídica elaborado pelo Serviço B (itens 121 e 122 da instrução da SEFID adotada como Relatório pelo TCU), que reconhece o emprego de amostragem com esse fim (fl. 299 do vol. 63). De todo modo, o ponto que deveria ter sido demonstrado pelo responsável não seria a utilização ou não de amostragem para estimar o passivo trabalhista, mas a disponibilização tempestiva para o Consórcio B de elementos suficientes para permitir a realização de tal estimativa;

c) a afirmação de que o BEA demorou 8 meses para responder a questionamentos do Consórcio B não constitui um equívoco do TCU. A uma, porque tal afirmação foi formulada pelo próprio Consórcio, não pela SEFID (item 142 do Relatório da unidade técnica). A duas, porque o responsável não comprovou ter atendido tempestivamente aos pedidos do Consórcio. A três, porque o ex-Presidente do BEA não demonstrou que a correspondência datada de 04/01/2002 foi expedida em resposta a novas solicitações, que teriam sido formuladas somente em dezembro de 2001. Finalmente, ressalte-se que, em reforço a sua argumentação, o responsável somente mencionou a própria carta de resposta encaminhada pelo Banco ao Consórcio, a qual não faz referência à correspondência enviada pelo Serviço B;

d) o responsável não demonstrou a inexistência do quadro de descontrolo das ações judiciais em que o BEA figurava no pólo passivo, pois não colacionou aos autos evidências de que o acompanhamento das ações judiciais era feito adequadamente;

e) a despeito da fragilidade das razões de justificativa apresentadas, as quais não demonstraram que o responsável agiu de forma diligente no sentido de fornecer dados e informações tempestivas ao Consórcio responsável pela Avaliação Jurídica do BEA, cumpre ressaltar que:

- a entrega de informações incompletas ou intempestivas ao Serviço B não impediu esse Consórcio de cumprir suas obrigações contratuais, pois existiam outros meios de obter os dados necessários à Avaliação Jurídica, como a pesquisa direta em tribunais, por exemplo (fl. 306 do vol. 63);

- o passivo trabalhista de responsabilidade do BEA não era expressivo, pois correspondia, na época da privatização, a 0,19 % do valor total do Banco (item 149 da instrução da SEFID, adotada como Relatório pelo TCU - fl. 305 do vol. 63). Assim, não houve prejuízo efetivo para o processo de privatização do BEA;

- não há indícios de má-fé do responsável. Aparentemente, houve falhas nos controles internos do Banco e na comunicação entre o BEA e o Serviço B, o que acarretou entraves na entrega de informações tempestivas e confiáveis àquele Consórcio;

f) em vista do exposto, os analistas instrutores concluíram que as razões de justificativa apresentadas não foram suficientes para elidir a responsabilidade do Sr. Fernando Lacerda Noronha. Todavia, considerando os pontos acima destacados como atenuantes dessa responsabilidade, entenderam que o Tribunal, excepcionalmente, pode deixar de aplicar a multa prevista no art. 58, II, da Lei nº 8.443/1992.

4. Por intermédio da multicitada Decisão nº 14/2002 – Plenário, o Tribunal determinou, ainda, ao Banco Central que, na qualidade de gestor do processo de privatização dos bancos federalizados, adotasse as providências cabíveis (Decisão nº 14/2002 – Plenário):

“8.3.1 contra o Consórcio responsável pelo Serviço B, em virtude do descumprimento do inciso II do item 5.1.4 do edital que regeu a sua contratação, tendo em vista que foi utilizada amostragem na avaliação do passivo contencioso trabalhista;

8.3.2 para garantir que, nas próximas privatizações de bancos federalizados, sejam fornecidas em tempo hábil as informações solicitadas pelos consórcios responsáveis pela avaliação, em consonância com o disposto no artigo 20 da Lei nº 9.491/1997;

8.3.3 no sentido de que, nas próximas privatizações de bancos federalizados, o Serviço B adote metodologia simplificada para a avaliação da grande maioria dos imóveis não de uso e sistemática mais apurada para aqueles de maior valor ou que possuam características especiais, incluindo, sempre que possível, previsão do valor econômico do empreendimento que possa ser ali instalado ou do eventual valor que um eventual investidor estaria disposto a pagar em função de possibilidade futura de retorno de seu investimento;

8.3.4 no sentido de que, nas próximas privatizações de bancos federalizados, o patrimônio líquido excedente seja calculado em consonância com o disposto na Resolução BACEN nº 2.837, de 30/05/2001, e 2.891, de 26/09/2001.”

5. Visando ao cumprimento dessas determinações, o Banco Central informou ter adotado as seguintes medidas (Ofício GEDES nº 2002/221 - fls. 382 e 383 do vol. 63):

- a) foi instaurado processo administrativo contra o Consórcio Deloitte, responsável pelo Serviço B do processo de privatização do BEA. Após a análise das razões apresentadas pelo consórcio, o Banco Central decidiu não aplicar as penalidades previstas no contrato (vol. 64);

- b) foram enviados vários ofícios (fls. 384 a 386 do vol. 63) e cópias da Decisão nº 14/2002 – Plenário aos consórcios avaliadores. Além disso, o Bacen solicitou especial atenção quanto à metodologia de avaliação patrimonial e à observância das Resoluções do CMN nº 2.837/2001 e nº 2.891/2001 no cálculo do patrimônio líquido excedente;

- c) foram encaminhados ofícios aos bancos federalizados (fls. 387 a 390 do vol. 63), juntamente com a Decisão nº 14/2002 - Plenário, alertando-os para a necessidade de fornecer tempestivamente todas informações solicitadas pelos avaliadores;

- d) em face do exposto, os analistas instrutores consideraram que as determinações do TCU foram cumpridas.

6. Em consonância com o disposto na IN TCU nº 27/1998, no quinto estágio de privatização do BEA, são analisados os seguintes documentos:

a) relatório contendo preço final de venda, prazos, condições e moedas de privatização utilizadas para liquidação financeira da operação; relação dos adquirentes, com indicação de tipos, preços e quantidades de ações adquiridas; data, valor e condições do financiamento concedido por instituição pública para privatização da empresa;

b) parecer dos auditores independentes, acompanhado de relatório circunstanciado, contendo análise e avaliação quanto aos seguintes aspectos, dentre outros: observância dos dispositivos legais pertinentes; igualdade de tratamento dispensado aos concorrentes e regularidade dos procedimentos na fase de qualificação dos candidatos.

7.O Bacen, na qualidade de gestor do processo de privatização de instituições financeiras, em consonância com a alínea 'b' do inciso V do art. 2º da IN TCU nº 27/1998, encaminhou ao Tribunal, em 04/06/2003, o Ofício Delid/Gedes nº 2002/47 (fls. 377 a 381 do vol. 63), contendo o Relatório sobre o processo de privatização do BEA. Consta desse relatório as informações requeridas na alínea 'a' do inciso V do art. 2º da referida Instrução Normativa.

8.Realizado em 24/01/2002, o leilão foi vencido pelo Banco Bradesco S.A., que adquiriu 5.824.106.204 (cinco bilhões, oitocentos e vinte e quatro milhões, cento e seis mil, duzentas e quatro) ações ordinárias nominativas, o que equivale a 89 % do capital votante, e 4.123.560.344 (quatro bilhões, cento e vinte três milhões, quinhentos e sessenta mil, trezentos e quarenta e quatro) ações preferenciais nominativas. O valor desembolsado pelo Banco somou R\$ 182.914.000,00 (cento e oitenta e dois milhões, novecentos e quatorze mil reais), o qual foi liquidado à vista, em 29/01/2002, sendo uma parte em moeda corrente e outra em títulos federais (fl. 379 do vol. 63 e fl. 55 do vol. 61).

9.Em 22/03/2002, houve a aquisição por parte dos empregados interessados de um total de 1.105.295.190 (um bilhão, cento e cinco milhões, duzentos e noventa e cinco mil, cento e noventa) ações, representando 9,853 % do capital social do BEA. O valor arrecadado foi de R\$ 9.627.121,10 (nove milhões, seiscentos e vinte e sete mil, cento e vinte e um reais e dez centavos).

10.Houve ainda, em 09/04/2002, a compra pelo Bradesco de 1.094 ações remanescentes da oferta aos empregados por R\$ 20,12 (vinte reais e doze centavos), conforme havia sido previsto no Edital de Venda.

11.O total arrecadado alcançou R\$ 192.541.141,22 (cento e noventa e dois milhões, quinhentos e quarenta e um mil, cento e quarenta e um reais e vinte e dois centavos). A liquidação financeira da oferta aos empregados e das sobras foi realizada em moeda corrente, já a liquidação da participação adquirida pelo Bradesco se deu em moeda corrente e títulos federais (fl. 379 do vol. 63), distribuídos da seguinte forma:

- R\$ 118.391.673,06 (cento e dezoito milhões, trezentos e noventa e um mil, seiscentos e setenta e três reais e seis centavos) em moeda corrente;

- R\$ 64.522.326,94 (sessenta e quatro milhões, quinhentos e vinte e dois mil, trezentos e vinte e seis reais e noventa e quatro centavos) em títulos federais.

12.O Relatório Especial de Auditoria (fls. 219 a 223 do vol. 62), elaborado pelos auditores externos contratados pelo Bacen, contém parecer pela regularidade do processo de desestatização do BEA. Esses auditores constataram a lisura, a correção e a transparência desse processo, bem como a observação de todas as disposições legais e regulamentares concernentes à matéria. Foi ainda atestado que os candidatos à aquisição das ações do BEA tiveram tratamento equânime, com igualdade de acesso às informações divulgadas.

13.As diversas despesas realizadas com vistas à privatização do BEA estão sintetizadas no quadro a seguir (fls. 379 e 380 do vol. 63):

Quadro 1: Sumário de Despesas

Finalidade da Despesa	Empresa/Consórcio	Valor (R\$)	Despesa/arrecadação (%)
Serviço B (inclui prêmio de êxito)	Deloitte/Trevisan/S C/Zalcborg	2.343.311,80	1,2177
Serviço A	BEA 2001 Máxima/Rosenberg	300.000,00	0,1558
Serviços de Auditoria Externa	Soma Auditores	31.575,00	0,0164
Despesas de Publicidade	Radiobrás	872.900,40	0,4534
Despesas de Publicidade	Imprensa Nacional	17.144,16	0,0089
TOTAL		3.564.931,36	1,8522

Fonte: Relatório do Bacen enviado ao TCU

Arrecadação = R\$ 192.541.141,20 (cento e noventa e dois milhões, quinhentos e quarenta e um mil, cento e quarenta e um reais e vinte centavos)

14. Conhecidos o valor arrecadado com a venda do banco e o total das despesas, falta apenas abater o valor da remuneração devida ao Gestor do Processo (o Banco Central, que recebeu 0,20 % do valor líquido) para encontrar o valor efetivamente recebido pela União com a venda do BEA, como se demonstra a seguir:

Valor Bruto da Venda	R\$ 192.541.141,22
(?) Prêmio de êxito	R\$ 1.463.311,80
(?) Despesas pagas e a pagar	R\$ 2.101.619,56
(=) Valor líquido (VL)	R\$ 188.976.210,26
Remuneração do Gestor (0,20% do VL)	R\$ 377.952,42

15. Em face do exposto, os analistas instrutores entenderam que deve ser aprovado o quinto estágio do processo de privatização do BEA, em conformidade com o disposto na IN TCU nº 27/1998. Assim sendo, eles propuseram que o Tribunal (fl. 398):

- a) aprove o 5º estágio do acompanhamento do processo de privatização do BEA;
- b) deixe de aplicar a multa prevista no art. 58, II, da Lei nº 8.443/1992 ao Sr. Fernando Lacerda Noronha;
- c) considere satisfatórias as informações prestadas pelo Bacen acerca das determinações constantes da Decisão nº 14/2002;

d) archive o presente processo.

16. Em 08/03/2004, o titular da Sefid manifestou-se favoravelmente ao acolhimento dessa proposta (fl. 399).

É o relatório.

VOTO

Tratam os autos do quinto estágio do acompanhamento do processo de privatização do Banco do Estado do Amazonas - BEA, realizado em conformidade com as disposições da IN TCU nº 27/1998. Ainda nesta oportunidade, aprecia-se o cumprimento das determinações exaradas por este Plenário, por intermédio da Decisão nº 14/2002, a qual aprovou de forma plena os dois primeiros estágios e com ressalvas o terceiro e o quarto estágios do acompanhamento deste processo de desestatização. Finalmente, são avaliadas as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Fernando Lacerda Noronha, ex-Presidente do BEA, no que concerne:

- ao não fornecimento em tempo hábil das informações solicitadas pelo consórcio responsável pelo Serviço B, contrariando o disposto no artigo 20 da Lei nº 9.491/1997;
- à carência de informações completas, confiáveis e tempestivas sobre as ações judiciais impetradas contra o banco.

2. Como se trata de instituição financeira, a condução do respectivo processo de privatização é de responsabilidade do Banco Central do Brasil - Bacen, que, nesses casos, atua como coordenador do processo de desestatização, conforme dispõe o art. 6º, § 5º, da Lei nº 9.491/1997. A competência para aprovar as medidas adotadas pelo Bacen foi conferida ao Conselho Monetário Nacional - CMN pelo art. 6º, § 6º, desse mesmo dispositivo legal.

3. Consoante dispõe o art. 2º, V, da IN TCU nº 27/1998, o estágio ora em exame tem por foco a análise dos seguintes documentos:

a) relatório contendo preço final de venda, prazos, condições e moedas de privatização utilizadas para liquidação financeira da operação; relação de adquirentes, com indicação de tipos, preços e quantidades de ações adquiridas, e data, valor e condições do financiamento concedido por instituição pública para a privatização da empresa;

b) parecer dos auditores independentes, acompanhado de relatório circunstanciado, contendo análise e avaliação dos seguintes aspectos, dentre outros: observância dos dispositivos legais pertinentes; igualdade de tratamento dispensado aos concorrentes e regularidade dos procedimentos na fase de qualificação dos candidatos.

4. A documentação analisada nesta oportunidade revelou que o total arrecadado alcançou R\$ 192.541.141,22 (cento e noventa e dois milhões, quinhentos e quarenta e um mil, cento e quarenta e um reais e vinte e dois centavos), não tendo havido ágio em relação ao preço mínimo fixado pelo Conselho Monetário Nacional. A liquidação financeira da oferta aos empregados e das sobras foi realizada exclusivamente em moeda corrente, já a liquidação da aquisição do controle acionário do BEA pelo Bradesco deu-se parte em moeda corrente e parte em títulos federais.

5. Os pareceres da auditoria independente demonstraram que os procedimentos atinentes à desestatização do BEA se houveram em estrita regularidade, tendo sido destacadas a lisura, a correção e a transparência do

procedimento, bem como a observância às disposições legais e regulamentares concernentes à desestatização. Esses auditores atestaram, ainda, o tratamento equânime dispensado aos candidatos à aquisição das ações alienadas, os quais tiveram amplo acesso às informações divulgadas.

6. Atendidas, portanto, todas as exigências normativas para a análise do estágio ora apreciado, não restando evidenciada qualquer irregularidade na fase final do processo de desestatização do BEA, acompanho o entendimento da Unidade Técnica, no sentido de que seja aprovado o quinto estágio deste processo, na forma prevista na IN TCU nº 27/1998.

7. Cumpre agora analisar o cumprimento das seguintes determinações dirigidas ao Bacen, por intermédio da Decisão nº 14/2002 – Plenário:

“8.3 adotar as providências cabíveis:

8.3.1. contra o Consórcio responsável pelo Serviço B, em virtude do descumprimento do inciso II do item 5.1.4 do edital que regeu a sua contratação, tendo em vista que foi utilizada amostragem na avaliação do passivo contencioso trabalhista;

8.3.2 para garantir que, nas próximas privatizações de bancos federalizados, sejam fornecidas em tempo hábil as informações solicitadas pelos consórcios responsáveis pela avaliação, em consonância com o disposto no artigo 20 da Lei nº 9.491/1997;

8.3.3 no sentido de que, nas próximas privatizações de bancos federalizados, o Serviço B adote metodologia simplificada para a avaliação da grande maioria dos imóveis não de uso e sistemática mais apurada para aqueles de maior valor ou que possuam características especiais, incluindo, sempre que possível, previsão do valor econômico do empreendimento que possa ser ali instalado ou do eventual valor que um eventual investidor estaria disposto a pagar em função de possibilidade futura de retorno de seu investimento;

8.3.4 no sentido de que, nas próximas privatizações de bancos federalizados, o patrimônio líquido excedente seja calculado em consonância com o disposto na Resolução BACEN nº 2.837, de 30/05/2001, e 2.891, de 26/09/2001.”

8. Compulsando os presentes autos, constatei que o Bacen instaurou procedimento administrativo contra o Consórcio contratado para executar o Serviço B. Após analisar as justificativas apresentadas pelo Consórcio, o Banco Central concluiu não ser oportuno nem conveniente aplicar qualquer uma das penalidades previstas no contrato. Tendo em vista o reduzido montante do passivo trabalhista, as falhas verificadas no fornecimento pelo BEA das informações relativas a esse passivo e o fato de que a adoção da amostragem não prejudicou o processo de privatização do Banco do Estado do Amazonas, considero adequada a conclusão a que chegou o Bacen quanto a este ponto específico. Assim sendo, entendo que esta determinação exarada pelo TCU foi devidamente cumprida.

9. Aduzo terem sido atendidas as demais determinações transcritas no parágrafo 7 deste Voto, como se depreende da leitura das correspondências encaminhadas pelo Banco Central aos Consórcios responsáveis pelas avaliações dos demais bancos federalizados e a esses bancos. Consequentemente, julgo que todas as determinações constantes dos subitens 8.3.1 a 8.3.4 da Decisão nº 14/2002 – Plenário foram devidamente cumpridas pelo Bacen.

10. Finalmente, concordo com o entendimento da Sefid no sentido de que as justificativas apresentadas pelo Sr. Fernando Lacerda Noronha não lograram elidir as falhas apuradas por aquela unidade técnica nos procedimentos adotados pelo BEA visando fornecer informações tempestivas e confiáveis aos consultores do Serviço B. Todavia, sopesados os argumentos apresentados pelo responsável, o qual expôs fatos que podem ser considerados atenuantes de sua responsabilidade, a reduzida materialidade dos valores envolvidos e as dificuldades operacionais enfrentadas pelo banco durante o período de federalização, anuo ao posicionamento da unidade técnica no sentido de que o TCU, excepcionalmente, releve essas falhas e não impute o pagamento de multa ao ex-Presidente do BEA.

Diante de todo o exposto, acolhendo o parecer da Sefid, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste E. Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 4 de agosto de 2004.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1.093/2004 - TCU - Plenário

1. Processo nº 016.720/2000-2

2. Grupo I – Classe VII – Acompanhamento do processo de privatização do Banco do Estado do Amazonas S. A. - BEA

3. Interessados: Conselho Nacional de Desestatização – CND, Conselho Monetário Nacional – CMN e Banco Central do Brasil - Bacen

4. Entidades: Banco do Estado do Amazonas S.A. e Banco Central do Brasil

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Sefid

8. Advogado constituído nos autos: não atuou

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam do 5º estágio do acompanhamento da privatização do Banco do Estado do Amazonas S. A. – BEA.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator em:

9.1. aprovar o quinto estágio do acompanhamento da privatização do Banco do Estado do Amazonas – BEA;

9.2. considerar que as justificativas apresentadas pelo Sr. Fernando Lacerda Noronha não ilidiram por completo as falhas detectadas no fornecimento de informações ao Consórcio responsável pelo Serviço B, deixando, excepcionalmente, de aplicar ao responsável a multa prevista no art. 58, II, da Lei nº 8.443/1992, tendo em vista a baixa materialidade dos recursos envolvidos e os atenuantes consignados no Relatório e no Voto que fundamentaram esse Acórdão;

9.3. considerar que foram atendidas pelo Banco Central as determinações constantes dos subitens 8.3.1 a 8.3.4 da Decisão nº 14/2002 – Plenário;

9.4. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, ao Ministro da Fazenda e aos Presidentes do Conselho Monetário Nacional, do Conselho Nacional de Desestatização, da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, da Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal e do Banco Central do Brasil;

9.5. determinar o arquivamento dos presentes autos.

10. Ata nº 28/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler (Relator) e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO

Presidente

BENJAMIN ZYMLER

Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – PLENÁRIO

TC-003.674/2004-3 (com 9 volumes)

Natureza: Representação

Unidades: Coordenação-Geral de Serviços Gerais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – CGSG/MDIC; Coordenação-Geral de Modernização e Informática do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – CGMI/MDIC

Interessado: DNZL Consultoria Empresarial Ltda. (CNPJ 05.365.888/0001-80)

Responsáveis:

- Hilton Kruschewsky Duarte, Coordenador-Geral de Serviços Gerais (CPF 096.239.495-53)
 - Rinaldo Lisboa Accioly, Coordenador-Geral de Modernização e Informática (CPF 504.179.591-68)
 - Sérgio Luís de Castro Abrantes Ferrão, Presidente da Comissão Permanente de Licitação (CPF 338.657.957-49)
 - Abdias da Silva Oliveira, Membro da Comissão Permanente de Licitação (CPF 331.615.501-53)
 - Jerônimo Roberto Ferreira Maximino, Membro da Comissão Permanente de Licitação (CPF 116.726.921-72)
 - Maurício Teixeira da Costa, Membro da Comissão Permanente de Licitação (CPF 045.373.607-63)
- Advogado constituído nos autos: não atuou.

Sumário: Representação. Concorrência 01/2004, promovida pelo MDIC para a contratação da prestação de serviços de informática. Infração a princípios e normas relativas a licitações. Adoção de medida cautelar no Acórdão 481/2004-Plenário para determinar a suspensão da licitação. Oitiva dos responsáveis. Análise das justificativas. Rejeição. Fixação de prazo para a adoção das providências necessárias à anulação do certame. Determinações. Ciência aos interessados.

RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pela empresa DNZL Consultoria Empresarial Ltda. com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/93 contra deficiências no edital da Concorrência 01/2004, promovida pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC com a finalidade de contratar “empresa especializada na prestação de serviços técnicos de informática, notadamente nas áreas de desenvolvimento de sistemas, administração de dados, infra-estrutura computacional e serviços de organização e métodos, para atender às necessidades do MDIC na execução das políticas, programas e ações governamentais na esfera da modernização administrativa e gestão da informação.”

2. Adoto, como relatório, a instrução elaborada pelo ACE Leandro Alberto Brito Fonseca, que foi acolhida pelo escalão dirigente da 5ª Secex, conforme transcrevo a seguir.

“Em exame preliminar (fls. 117/130), esta unidade técnica considerou procedentes várias dessas deficiências, bem como apontou outras existentes no edital. Em razão disso, entendeu necessária a realização de diligência com a finalidade de obter o pronunciamento do MDIC sobre todos os questionamentos suscitados em relação ao certame, além de documentos relacionados ao caso.

Após a realização da diligência (Ofício 5ª Secex nº 190, de 23/03/2004, fls. 132/134) e o seu respectivo atendimento, esta unidade técnica realizou nova instrução (fls. 165/175), na qual analisou o pronunciamento solicitado e os demais documentos enviados pelo Ministério, tendo concluído que as razões apresentadas não conseguiram afastar os indícios de existência de vícios no edital. Ao final da instrução, a unidade propôs a suspensão cautelar da Concorrência nº 1/2004.

De posse dos autos, o Excelentíssimo Ministro-Relator, Sr. Augusto Sherman Cavalcanti, os submeteu ao Plenário do Tribunal, na Sessão realizada em 28/4/2004. Em seu Voto, após o relato e análise dos fatos, o Ministro-Relator assim se manifestou em trecho conclusivo:

‘35. A partir das considerações desenvolvidas nos itens precedentes, penso ter ficado demonstrado que o edital da Concorrência 01/2004 apresenta vícios de formulação que atentam contra princípios constitucionais e legais conformadores do instituto da licitação. Vê-se, então, que está configurado o *fumus boni iuris* no caso.

36. Deve ser lembrado também que a licitação encontra-se em fase de análise das propostas técnicas e que, se concluída, resultará na efetivação de contratação com valor estimado em R\$ 12 milhões aproximadamente. Portanto, está caracterizado o *periculum in mora*.

37. Com esses elementos, manifesto-me de acordo com a proposta de expedir medida cautelar para determinar à CGSG/MDIC que adote providências com vistas à suspensão da licitação até que este Tribunal delibere, em definitivo, sobre a matéria.’

Acolhido o Voto do Ministro-Relator, foi exarado o Acórdão nº 481/2004 - Plenário (fls. 198/200), mediante o qual o Tribunal conheceu da representação, determinou a suspensão cautelar do certame e a oitiva dos responsáveis sobre vícios constatados no edital licitatório que foram elencados nos subitens 9.4.1 a 9.4.12 do referido julgado. O Tribunal ainda, nessa mesma assentada, determinou à 5ª Secex que promovesse nova instrução dos autos no prazo de 15 dias, contados do recebimento da resposta dos responsáveis.

A resposta dos responsáveis, os Srs. Hilton Kruschewsky Duarte, Coordenador-Geral de Serviços Gerais, Rinaldo Lisboa Accioly, Coordenador-Geral de Modernização e Informática, e Sérgio Luís de Castro Abrantes Ferrão, à época Presidente da Comissão Permanente de Licitação, foi enviada mediante um único arrazoado (com documentação em anexo) que ingressou no Serviço de Protocolo e Expedição do Tribunal em 24/5/2004 e chegou à presente unidade técnica em 26/05/2004, compondo atualmente os volumes VII a IX dos autos.

Em virtude da complexidade das questões suscitadas nos autos, demandando inclusive o auxílio de unidade deste Tribunal especializada em assuntos relativos à área de informática, esta unidade técnica (fls. 216/219) solicitou a prorrogação do prazo de 15 dias (fixado no subitem 9.5 do Acórdão nº 481/2004 - Plenário) para efetivação de instrução de mérito, bem como propôs o envio de cópia dos volumes VII a IX dos autos à Secretaria de Tecnologia da Informação (Setec), para que esta se manifestasse sobre tais questões.

Novamente submetidos os autos ao Tribunal, este, mediante o Acórdão nº 734/2004 - Plenário (Sessão do Pleno realizada em 16/6/2004, Relação nº 10/2004, Ata nº 21/2004), prorrogou o prazo, por mais 15 dias, contados da ciência da deliberação, para que esta unidade técnica promovesse nova instrução, bem como determinou o envio de cópias dos volumes VII a IX dos autos à Setec, para que esta exarasse parecer sobre os aspectos técnicos ligados à área de informática contidos nos diversos pontos do edital que foram objeto de oitiva dos responsáveis.

A 5ª Secex tomou ciência da deliberação em 21/06/2004, conforme se pode verificar no sistemas Processus. As referidas cópias foram enviadas à Setec pelo titular desta unidade, mediante o Memorando nº 057/2004 - 5ª Secex (fls. 221). Atendendo ao disposto no Acórdão nº 734/2004 - Plenário, a Setec, por meio do Memorando nº 283/2004 - Setec, de 1/7/2004, enviou o seu parecer, o qual foi juntado às fls. 226/232 dos autos.

2. JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELOS RESPONSÁVEIS E SUA RESPECTIVA ANÁLISE

Em considerações preliminares (fls. 871/876), os responsáveis discorrem sobre os sistemas operacionais e programas específicos utilizados pelo MDIC, na tentativa de fazer compreender a importância de se garantir que os serviços objeto da Concorrência nº 1/2004 sejam prestados com alta qualidade técnica. Começam, assim, traçando as características e finalidades de tais sistemas e programas, os quais, conforme citado às fls. 872, são os seguintes: Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex), Sistema Integrado de Automação do Registro Mercantil (Siarco), Sistema Alice, Sistema Alice Web, Balança Comercial, Portal do Exportador, Programa de Artesanato Brasileiro (PAB), Projeto Redeagentes, Radar Comercial e Drawback. O que ressaí dessas considerações é a larga abrangência de utilização de alguns dos sistemas, podendo envolver vários órgãos da Administração Federal - é o caso do Siscomex - ou entidades localizadas em várias unidades da Federação - a exemplo do Siarco.

Na seqüência, os responsáveis passam a apresentar, para cada um dos pontos do edital questionados - elencados nos subitens 9.4.1 a 9.4.12 do Acórdão nº 481/2004 - Plenário - as suas justificativas, as quais serão, a seguir, resumidas e analisadas à luz da legislação e do disposto no parecer exarado pela Setec, cujos trechos mais importantes serão aqui transcritos.

2.1 Ocorrências (itens 9.4.1 a 9.4.4. do Acórdão 481/2004 - Plenário):

- previsão, no subitem 7.12 do edital, de que o referencial, quanto ao critério de aceitabilidade do preço global, é o preço de mercado, sem determinar parâmetro claro que possa balizar as propostas dos licitantes e sem a fixação dos preços máximos, o que contraria o disposto no art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93, com redação dada pela Lei nº 9.648/98, e o princípio do julgamento objetivo;

- não estabelecimento de critério de aceitabilidade dos preços unitários, o que contraria o disposto no art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93 e o princípio do julgamento objetivo;

- ausência de planilhas contendo estimativa de preços unitários, em desconformidade com o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93;

- fixação, nos subitens 9.8.7., 9.8.8. e 15, 'e' do Anexo I do edital, de remuneração mínima a ser paga e de benefícios a serem concedidos, pelos licitantes vencedores, aos profissionais que vierem a prestar serviços no MDIC em decorrência de eventual contratação, o que poderá frustrar o caráter competitivo da licitação e descumprir o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

2.1.1. Justificativas apresentadas:

Em comentários genéricos, voltados a justificar todas as quatro ocorrências acima, mas com ênfase implícita na última delas (fixação, no edital, de remuneração mínima e de benefícios a serem pagos pelos licitantes que vierem a ser contratados), os responsáveis sustentam que a legislação brasileira faz com que os órgãos públicos assumam o papel de ‘fiscais subsidiários’ do cumprimento de obrigações tributárias, trabalhistas e previdenciárias pelas empresas contratadas para prestar serviços terceirizados em favor deles. Nesse sentido, aludem à existência de solidariedade entre a Administração Pública e o contratado no que se refere à satisfação de encargos previdenciários resultantes de execução contratual, e mencionam o fato de que não podem contratar com o Poder Público, ou dele receber benefícios ou incentivos fiscais e creditícios, aqueles em débito com o sistema da seguridade social.

No tocante especificamente à questão dos critérios de aceitabilidade de preços, os responsáveis sustentam que o valor de mercado dos serviços poderia ser encontrado mediante a simples soma dos custos inerentes aos itens que compõem o preço de tais serviços (salários, encargos trabalhistas e previdenciários, insumos e outros dispêndios previsíveis). Assim, entendem que não procede a afirmação de que inexistente parâmetro claro que possa balizar as propostas dos licitantes.

Em relação à falta de fixação de preços máximos a serem ofertados pelos licitantes, alegam que esse procedimento encontra-se na esfera do poder discricionário do administrador. Segundo os responsáveis, a expressão ‘permitida a fixação de preços máximos’ contida no art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93 indica que fica à critério da Administração estabelecer ou não os preços máximos aceitáveis para a contratação dos serviços. Afirmam ainda que essa fixação poderia vir a caracterizar abuso de poder.

Quanto à ausência de planilha contendo estimativa de preços unitários, os responsáveis reportam-se a trecho do relatório referente à Decisão nº 97/1997 - Plenário (TC 500.117/1996-9), no qual o Ministro-Relator manifesta o entendimento de que não é exigível a sua entrega juntamente com o edital (independentemente de sua elaboração vir a ser obrigatória ou não), bastando que os orçamentos com os custos unitários fiquem à disposição dos licitantes para verificação.

2.1.2 Parecer da Setec:

As referidas quatro ocorrências não foram objeto do parecer da Setec, pois sua análise não requer a utilização de conhecimentos na área de informática.

2.1.3 Análise:

Não assiste razão aos responsáveis em qualquer das quatro referidas questões, senão vejamos.

De início, verifica-se que os argumentos apresentados não afastam a convicção de que o edital violou princípios e dispositivos legais ao consignar que o critério de aceitabilidade de preços é o preço de mercado, sem qualquer outra informação que explicitasse com precisão quais seriam os limites de preços aceitáveis pela Administração.

Os responsáveis entendem que o preço de mercado poderia ser facilmente encontrado pelos licitantes. Alegam que bastaria que cada licitante procedesse ao cálculo dos custos de seus serviços, para ao final encontrar tal valor de mercado e, portanto, conhecer o limite de preço aceitável pela Administração. Essa afirmação, todavia, ignora o seguinte fato: os custos dos serviços variam de uma licitante para outra, tornando inviável definir seguramente, com base nesse procedimento, o valor de mercado que será utilizado pela Administração para fins de eventual desclassificação das licitantes que apresentarem preços a ele superiores.

Assim, concluímos que não houve transparência suficiente na definição dos mencionados critérios. Tal fato se evidencia não só pela definição imprecisa do critério de aceitabilidade do preço global, mas também pela completa ausência do critério de aceitabilidade dos preços unitários, configurando-se o descumprimento do disposto no art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93 e dos princípios da legalidade e do julgamento objetivo.

Quanto à ausência de estabelecimento de preços máximos, a redação do art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93, de fato consigna, conforme apontaram os responsáveis, que é ‘permitida a fixação de preços máximos’, entretanto, este Tribunal já assentou o entendimento de que tal fixação não configura faculdade, mas sim obrigatoriedade do gestor, nos casos em que a Administração dispõe de meios para conhecer os preços praticados no mercado, conforme se pode verificar nos seguintes precedentes: Decisão nº 60/1999-1ª Câmara (TC 926.037/1998-6, Relator Ministro Humberto Souto), Decisão 253/2002-Plenário (TC 004.084/2001-7, Relator Ministro Marcos Vilela), Acórdão 244/2003-Plenário (TC 003.193/2002-5, Relator Ministro Ubiratan Aguiar), Acórdão 1564/2003-Plenário (TC 014.196/2002-5, Relator Ministro Guilherme Palmeira).

Oportuno citar trecho do Voto condutor da Decisão nº 60/1999-1ª Câmara, no qual o Relator, o Exmº Sr. Ministro Humberto Souto, expõe os fundamentos que amparam o mencionado entendimento:

‘48. Sabe-se que, na elaboração de um edital de licitação, impõe o art. 40 da Lei nº 8.666/93 que se indique, entre outras particularidades, ‘o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos (...)’ (grifo nosso). Portanto é incontestável a faculdade do administrador para limitar preços, caso tenha razões para tanto.

49. Mas será essa liberdade deixada unicamente ao alvedrio daquele gestor? entende-se que não. Ao discorrer sobre os encargos daqueles que gerem bens e interesses da comunidade, no tema intitulado ‘poderes e deveres do administrador público’, ensina o mestre Hely Lopes Meirelles o seguinte [Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, 16ª edição, 1991, Editora Revista dos Tribunais, p. 84-87]:

‘Os poderes e deveres do administrador público são os expressos em lei, os impostos pela moral administrativa e os exigidos pelo interesse da coletividade.

(...)

Cada agente administrativo é investido da necessária parcela de poder público para o desempenho de suas atribuições.

(...)

O poder administrativo, portanto, é atribuído à autoridade para remover os interesses particulares que se opõem ao interesse público. Nestas condições o poder de agir se converte em dever de agir. Assim, se no direito privado o poder de agir é uma faculdade, no direito público é uma imposição, um dever para o agente que o detém, pois não se admite a omissão da autoridade diante de situações que exigem a sua atuação.’

50. Em seguida, para reforçar a tese, o mesmo autor escreve:

‘A propósito, já proclamou o Colendo Tribunal Federal de Recursos que ‘o vocábulo poder significa dever quando se trata de atribuições de autoridades administrativas’.’ (TRF-RDA 28/187).

51. Conclui-se, portanto, com base nos ensinamentos acima expostos, que a aparente faculdade contida na expressão ‘permitida a fixação de preços máximos’ (art. 40, X, da Lei nº 8.666/93) transforma-se em obrigação para o gestor que, dispondo de meios para conhecer os preços praticados no mercado, deve empenhar-se em coibir práticas de preços superfaturados e atos antieconômicos.’

Assim, não podem ser aceitas as justificativas dos responsáveis quanto a esse ponto, pois acreditamos que, no presente caso, há a possibilidade de a Administração conhecer os preços de mercados praticados em relação aos serviços licitados, tornando obrigatória a inserção no edital dos preços máximos aceitáveis pela Administração.

Em relação à ausência de planilha com estimativa de preços unitários, não vemos como o teor da Decisão nº 97/1997 - Plenário poderia servir de argumento para justificar o aspecto do edital questionado. De fato, o Voto que fundamentou essa decisão contém o entendimento de que não é exigível a entrega da planilha juntamente com o edital, porém, no caso ora analisado, o que foi considerado como falha não foi a falta dessa entrega e sim a não elaboração da planilha - que é documento essencial para que a Administração tenha parâmetros para verificar a aceitabilidade dos preços ofertados pelas licitantes. Não encontramos tal documento no edital e seus anexos, nem nos autos do processo licitatório, e os responsáveis não aludiram à sua eventual existência e não apontaram qualquer trecho do instrumento convocatório que faça referência à mencionada planilha e ao local para sua consulta. Assim, diante disso e considerando o contido no § 2º do art. 40 da Lei nº 8.666/93, entendemos inaceitáveis as justificativas dos responsáveis no tocante a esse ponto específico.

Quanto à ocorrência relativa à fixação de remuneração mínima a ser paga e de benefícios a serem concedidos, pelos licitantes vencedores, aos seus profissionais que vierem a prestar serviços no MDIC em decorrência de eventual contratação, verificamos que os argumentos apresentados devem ser rejeitados. Os responsáveis afirmam que a Administração tem o dever de fiscalizar as empresas contratadas quanto ao cumprimento de suas obrigações trabalhistas e previdenciárias, ainda mais diante da existência de solidariedade no pagamento de algumas dessas obrigações. Efetivamente, esse dever existe, entretanto, isso não autoriza a fixação de procedimentos que prejudiquem o caráter competitivo do certame ou constituam invasão da esfera particular dos licitantes. Tal fiscalização pode e deve ser feita, porém mediante formas que não venham a infringir os princípios licitatórios da competitividade e da obtenção da proposta mais vantajosa ou que não sejam contrários ao disposto no art. 40, inciso X, da Lei de Licitações. Como exemplo de maneiras adequadas de se verificar o pagamento das mencionadas obrigações, citamos a obrigação da Administração de exigir, na fase de habilitação, a comprovação de regularidade das empresas em relação ao Fisco, à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), exigência essa que também deve ser feita durante a execução contratual, em especial por ocasião do pagamento de faturas, pois nesse período o contratado é obrigado a manter todas as condições da habilitação exigidas durante o certame, a teor do disposto no art. 55, inciso XIII, da

Lei nº 8.666/93. Há ainda a possibilidade de inclusão de cláusulas contratuais que condicionem a liquidação e o pagamento de faturas à anterior comprovação de cumprimento das obrigações sociais relativas aos empregados alocados no órgão contratante.

2.2 Ocorrência (item 9.4.5 do Acórdão 481/2004 - Plenário):

- previsão de quesitos pontuando, com ênfase, os licitantes que comprovem possuir em seu quadro permanente, na data de abertura da licitação, profissionais a serem disponibilizados para atendimento ao contrato resultante do certame, certificados e com experiência na prestação dos serviços técnicos anteriores, quesitos esses que podem frustrar o caráter competitivo da licitação e prejudicar a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração (subitens 2.1.2.1., 2.2.2.1., 2.3.2.1., 2.4.2.1., 2.5.2.1. e 2.6.2.1. do Anexo II do edital).

2.2.1 Justificativas apresentadas:

O estabelecimento desse critério, segundo os responsáveis, visou à segurança e à garantia da continuidade das ações do Ministério e se baseou no quantitativo de funcionários e horas de trabalhos atualmente utilizados. Alegaram que certamente as licitantes teriam dificuldades de organizar seu quadro de pessoal para o atendimento ao contrato, caso houvesse a possibilidade de atendimento ao critério de pontuação somente no momento da execução contratual.

2.2.2 Parecer da Setec:

‘Conforme previsto no edital, trata-se de locação de mão-de-obra de forma continuada, o que se configura como terceirização de mão-de-obra. Sendo assim, a empresa alocará por tempo integral os funcionários certificados e poderá, portanto, contratá-los especificamente para atender ao ministério após celebrar o contrato. Ressalve-se que tal pontuação poderia ser aplicada em casos de contratação de serviços com alocação esporádica de mão-de-obra, a exemplo de serviços de consultoria e suporte técnico, uma vez que estes funcionários continuariam lotados na empresa prestadora de serviço, sendo alocados por empreitada, quando for necessária a sua mão de obra, podendo os mesmos estar prestando serviço a diversos clientes.

Da forma em que se encontra a pontuação no edital, a empresa que atualmente presta serviços ao Ministério tem uma clara vantagem sobre os concorrentes, uma vez que ela já dispõe do pessoal alocado ao contrato anterior, remunerado pelo MDIC e disponível para o novo contrato. Outras empresas, para possuírem os mesmos funcionários, teriam que contratá-los antes do processo licitatório e efetuar o pagamento de seus respectivos salários e encargos sem a possibilidade de alocar o contingente a fim de ressarcir as mencionadas despesas.

Nota-se que apesar da obtenção da pontuação pela licitante vencedora, não se fala na reposição de prestadores de serviço com igual qualificação caso ocorra necessidade de substituição de um deles, por qualquer motivo. Dessa forma, não há garantia de que a pontuação auferida venha a se traduzir na manutenção dos profissionais certificados ou na melhoria da qualidade dos serviços prestados.

A fim de se obter os resultados desejados de qualificação de pessoal, o mais indicado seria a descrição da qualificação desejada, inclusive em termos de certificação dos profissionais que serão contratados no escopo do contrato.’

2.2.3 Análise:

O argumento, dos responsáveis, de que o critério garantiria que as empresas vencedoras já estivessem, no momento do início da execução contratual, plenamente organizadas em termos de quadro de pessoal, é improcedente. Consoante afirmou o Ministro-Relator ao analisar o caso no Voto condutor do Acórdão nº 481/2004 - Plenário, ‘o critério adotado estabelece uma falsa correlação entre o quadro de pessoal pré-existente à época da licitação e a garantia de realização dos serviços ao desprezar o fato de que, após vencida a licitação, a empresa poderá organizar sua capacidade produtiva de modo a dar cumprimento ao contrato que será celebrado. O Ministro-Relator diz ainda que ‘a quantidade e a qualidade dos profissionais que prestarão o serviço serão relevantes durante a execução do contrato, e não antes.’ Observa-se ainda que o fato de a comprovação ser prévia faz com que todas as licitantes incorram em custos desnecessários, uma vez que as obrigam a manter, em período anterior à divulgação do resultado da licitação, quadro de pessoal para atender a um contrato que será celebrado com apenas uma das concorrentes.

Na verdade, se a Administração tinha mesmo, consoante alegaram os responsáveis, a intenção de garantir que as empresas a serem contratadas iniciassem a execução contratual com certo número de funcionários experientes e certificados, deveria ter incluído tal aspecto como de atendimento obrigatório durante a execução contratual, e não como critério de pontuação técnica. Sabe-se que os critérios de pontuação técnica não servem para eliminar do certame as empresas que porventura não o satisfaçam, mas tão-somente para atribuir pontos

àquelas que comprovem seu atendimento. Assim, nada impede que uma licitante que não atenda ao critério ora comentado possa legitimamente sagrar-se vencedora em função dos pontos auferidos no atendimento de outros critérios ou auferidos com a proposta de preços (a concorrência é do tipo técnica e preço), hipótese em que não estaria garantido o fornecimento de funcionários com a experiência e os certificados relacionados no quadro de pontuação técnica (Anexo II do edital). Por outro lado, se o que ora consta no critério de pontuação questionado houvesse sido incluído como aspecto a ser obrigatoriamente atendido, nenhuma empresa poderia vir a se escusar de disponibilizar empregados com a qualificação especificada, sob pena de sofrer as penalidades estipuladas no contrato.

Outra falha apontada pela Setec é a que os critérios não mencionam a obrigação de a contratada, nos casos de substituição de técnicos utilizados na execução contratual, fazer com que os técnicos substituintes tenham a mesma qualificação dos substituídos. De fato, ainda que tal obrigação, ao nosso ver, esteja implícita no edital, o melhor é que ela conste expressamente nesse documento, garantindo-se que a pontuação auferida com os quesitos em questão venha a se traduzir na manutenção de profissionais qualificados durante toda a execução contratual.

Isso exposto, consideramos demonstrada a improcedência das alegações dos responsáveis. Quanto à solução que o caso requer, entendemos pertinente a sugestão da Setec, qual seja, a de que os aspectos de qualificação dos técnicos que prestarão serviços no Ministério sejam descritos no edital como exigência a ser atendida durante a execução do contrato.

2.3 Ocorrência (item 9.4.6 do Acórdão 481/2004 - Plenário):

- previsão de quesitos pontuando os licitantes que possuem, já na abertura da licitação, ambiente de fábrica de software, salas de aula e plataforma de treinamento à distância, quesitos esses que podem frustrar o caráter competitivo do certame e a prejudicar a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração (subitens 2.1.2.2., 2.2.2.2., 2.3.2.2., 2.4.2.2., 2.5.2.2. e 2.6.2.2. do Anexo II do edital).

2.3.1 Justificativas apresentadas:

Os responsáveis entendem que tais quesitos não seriam abusivos, por não se referirem a exigências para habilitação da licitantes, correspondendo apenas a critérios de pontuação pertinentes à fase de pontuação. Para eles, a previsão de pontuação dos licitantes que possuem, já na abertura da licitação, ambiente de fábrica de software, salas de aula e plataforma de treinamento à distância objetiva garantir a realização dos serviços a serem contratados e a atualização do corpo técnico disponibilizado.

2.3.2 Parecer da Setec:

‘A fábrica de software é justificável como pontuação para o item 2.1 - Desenvolvimento de Sistemas, uma vez que trata-se de utilização de método específico de desenvolvimento de sistemas que favorece a qualidade do software a ser fornecido.

A mesma pontuação não faz sentido para o item 2.2 - Gerência de Dados, uma vez que tal atividade não é realizada no interior da fábrica nem se vale do mencionado método, que é aplicável à codificação, revisão e integração dos programas integrantes de um sistema.

Muito menos é aplicável ao item 2.6 - Modernização Administrativa, uma atividade relacionada com a elaboração de modelo de gestão e funcionamento de áreas técnicas e administrativas e, ainda, com a otimização dos processos de trabalho da organização, passíveis ou não de informatização.

A existência de centro de treinamento da própria licitante não deveria ser considerado para nenhum dos itens. Seria interessante solicitar sim o treinamento periódico dos técnicos alocados ao ministério nas tecnologias empregadas nos serviços, podendo ser especificado que o treinamento ocorra fora das dependências do MDIC. É comum que as empresas aluguem espaço para a execução do treinamento, principalmente tratando-se de empresas que estejam prestando serviços em local diferente de sua sede ou onde não possuam filial.

Esta pontuação tende a onerar o serviço contratado, pois uma estrutura de treinamento só é utilizada esporadicamente, sendo mais econômico contratá-la de empresas especializadas na área. Como não é admitida a pontuação para a existência de centro de treinamento em local determinado, a licitante poderia levar a pontuação para o quesito e possuir o centro de treinamento em local diverso daquele em que o serviço esteja sendo executado, o que implicaria necessidade de deslocamento e pagamento de diárias e passagens dos treinandos, cujo ônus, certamente, seria arcado pelo MDIC.

A plataforma de treinamento à distância é uma tecnologia tão especializada e recente que representa objeto de interesse das empresas de treinamento e não das empresas de desenvolvimento de sistemas. Tal recurso poderia ser contratado a qualquer momento que se fizesse necessária a ocorrência de treinamentos à

distância. O correto é o treinamento ocorrer esporadicamente e ser contratado por demanda, de forma a não onerar o contrato que está sendo firmado.’

2.3.3 Análise:

O primeiro problema que se observa nos quesitos ora tratados refere-se à necessidade de prévia comprovação de disponibilidade de determinadas estruturas (fábrica de software, centro de treinamento, Plataforma de treinamento à distância). A situação é similar à analisada anteriormente nesta instrução, quando abordamos os quesitos que atribuíam pontos à prévia disponibilidade de empregados a serem alocados durante a execução contratual. A conclusão, portanto, é a mesma: tais critérios oneram desnecessariamente as licitantes ainda durante a licitação, prejudicando a competitividade e a obtenção da proposta mais vantajosa.

Outro aspecto questionado é o de que os quesitos acabam por definir os meios administrativos a serem adotados pelas contratadas na prestação dos serviços, meios esses que não se traduzem em menor ou maior qualidade dos serviços. Por exemplo, a pontuação de licitante que comprove ‘possuir Centro de treinamento com, no mínimo, 02 (duas) salas de aula, com capacidade para até 15 (quinze) treinandos simultâneos por sala’ é, no mínimo, desarrazoada, pois não leva em consideração que as licitantes podem alugar tais espaços para a prestação dos serviços. Conforme menciona o Ministro-Relator no Voto relativo a acórdão já aqui amplamente citado, ‘se a Administração Pública necessita que seja utilizada uma determinada metodologia e que seja realizado determinado treinamento, deve especificar essas ações no edital, mas não estabelecer os meios administrativos empregados pela empresa contratada para executá-las, visto que essa decisão insere-se no âmbito de organização do negócio pela empresa.’ Da mesma forma, a Setec é contrária à pontuação de existência de centro de treinamento, tendo demonstrado em seu parecer que, para fins de realização de treinamentos periódicos, é mais econômico às empresas alugarem espaços físicos do que adquirirem a propriedade destes espaços. Também é contrária à pontuação de plataforma de treinamento a distância, pois entende que tal recurso poderia ser contratado apenas no momento em que se fizesse necessária a realização de treinamentos, de forma a não onerar a contratação a ser realizada em decorrência do certame sob análise.

Há ainda outro problema, que foi apontado pela Setec em seu parecer (ver transcrição acima): os quesitos que pontuam a existência de fábrica de software não deveriam ter sido aplicados a todos os 6 itens em que foi parcelado o objeto (Desenvolvimento e Manutenção de Sistemas de Informações, Gerência de Dados, Administração de Rede, Suporte a Usuários, Operação de Microcomputador, e Modernização Administrativa). Conforme o entendimento da mencionada unidade, os referidos quesitos não guardam uma relação de pertinência com os itens Gerência de Dados e Modernização Administrativa.

Quanto às justificativas dos responsáveis, estas são insubsistentes. Realmente, o que se está questionando são critérios de pontuação, e não requisitos para habilitação, porém isso não significa que tais critérios não prejudicam a competitividade do certame ou a obtenção da proposta mais vantajosa. Critérios desarrazoados e que avaliam aspectos irrelevantes desestimulam a participação no certame de empresas que, independente de seu porte, teriam condições de executar satisfatoriamente os serviços licitados, e esse é o caso dos quesitos ora analisados.

2.4 Ocorrência (item 9.4.7 do Acórdão 481/2004 - Plenário):

- previsão de quesitos pontuando tão-somente a quantidade de serviços realizados em experiências passadas dos licitantes, sem considerar o desempenho destes ou a complexidade dos serviços realizados, o que pode frustrar o caráter competitivo da licitação e prejudicar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração (subitens 2.1.4.1., 2.2.4.1., 2.3.4.1., 2.4.4.1., 2.5.4.1. e 2.6.4.1. do Anexo II do edital).

2.4.1 Justificativas apresentadas:

Para os responsáveis, os quesitos de pontuação em questão, além de possibilitar que se verifique a aptidão das licitantes para o desempenho de atividades pertinentes e compatíveis em características e quantidades com o objeto licitado, não favorecem as empresas de grande porte.

2.4.2 Parecer da Setec:

‘Inicialmente, é preciso analisar a justificativa relativa à aplicação da métrica de pontos de função. Esta métrica, conforme solicitado no quesito de pontuação, possibilita medir tão somente o tamanho do software ou a quantidade de funções implementadas. Acrescente-se que a utilização de metodologias de desenvolvimento iterativas, a exemplo do Rational Unified Process - RUP, preconizada no escopo do edital em questão, permite quebrar a complexidade dos sistemas por meio da sua implementação em vários ciclos de desenvolvimento. Tal procedimento indica também que, à medida em que as iterações ocorrem, mais pontos de função são agregados ao sistema, sem que isso resulte, necessariamente, em aumento de sua complexidade.

A métrica de pontos de função implementados, na forma abordada pelo edital, não se presta a medir a complexidade do sistema nem a qualidade do desenvolvimento, conforme alegado. Há, entretanto, formas de se utilizar a métrica para verificar a qualidade dos produtos desenvolvidos e a capacidade da empresa no desenvolvimento. Para tanto, seria necessário medir o esforço por ponto de função e a quantidade de falhas de software por ponto de função.

Os demais critérios de pontuação, que utilizam número de horas relativas a um único contrato, não se justificam, uma vez que o objeto de um contrato poderia ser o conjunto de vários itens. Por exemplo: um único contrato de desenvolvimento poderia englobar o desenvolvimento de vários sistemas ou vários módulos de um sistema. Nesse caso, a quantidade de horas consideradas para o contrato seria exatamente igual ao somatório das quantidades consideradas para vários contratos que contemplassem as partes do mesmo objeto.

Eis que o conceito de sistema é, hoje, bastante flexível, pois as metodologias de desenvolvimento empregadas preconizam a sua modularização ou o seu versionamento, de modo que o tamanho do sistema passa a ser apenas uma convenção entre os clientes e os desenvolvedores.

De forma análoga, não se concebe a utilização de tais critérios de pontuação para aferir a qualificação das empresas para executar os objetos dos demais itens: Administração de Dados, Administração de Rede, Suporte a Usuários, Operação de Computadores e Modernização Administrativa.'

2.4.3 Análise:

Discordamos dos argumentos dos responsáveis. Conforme asseverado na análise feita pela Setec, a quantidade de pontos de função de sistemas desenvolvidos pelas licitantes, que é um dos parâmetros de pontuação técnica utilizados, não avalia a capacidade das empresas. A referida unidade, especializada em assuntos na área de informática, demonstrou que o número de pontos de função é medida adequada para medir o tamanho, e não a complexidade, de um sistema desenvolvido, ressaltando, entretanto, que há maneiras adequadas de se utilizar a métrica de pontos de função para verificar a qualidade dos serviços, as quais não foram empregadas pela Administração quando da elaboração do edital.

Quanto à atribuição de pontos com base no número de horas anuais de desenvolvimento de sistemas ou de administração de banco de dados no âmbito de um único contrato, pode-se, com base no parecer da Setec, também concluir que tal parâmetro de pontuação não mede a capacidade e desempenho das licitantes, pois não leva em consideração outros aspectos mais importantes e essenciais, como a complexidade dos sistemas elaborados e a qualidade com que foram prestados os serviços pelas empresas. Segundo a aludida unidade técnica, esse tipo de pontuação não se justifica, uma vez que o objeto de um contrato pode englobar vários itens distintos, como vários sistemas ou vários módulos de um sistema, todos de pouca complexidade mas que, somados, levariam uma licitante a auferir os pontos relativos aos quesitos em questão.

Diante disso, as justificativas apresentadas não devem ser aceitas.

2.5 Ocorrência (item 9.4.8 do Acórdão 481/2004 - Plenário):

- previsão de quesitos pontuando o tempo de atuação dos licitantes no ramo de prestação de serviços na área de tecnologia da informação (subitens 2.1.4.3., 2.2.4.3., 2.3.4.3., 2.4.4.3., 2.5.4.3. e 2.6.4.3. do Anexo II do edital).

2.5.1 Justificativas apresentadas:

Nas justificativas, tenta-se demonstrar a legitimidade dos quesitos em questão mediante o argumento de que as experiências anteriores de uma empresa seriam um indicativo de eficiência e qualidade dos serviços por ela prestados, garantindo ao contratante (o Ministério) segurança na terceirização de serviços. Outro argumento utilizado é o de que o critério foi adotado porque outros mais adequados, quais sejam, os critérios que estabelecem pontos para licitantes possuidoras de certificados ISO 9001, NBR ISO/IEC 12207, ISO/IEC 15504 e CMM, não puderam constar no edital. O fato impeditivo seria a existência de decisão judicial (Mandado de Segurança nº 2003.34.00.012479-9 - 22ª Vara Federal do Distrito Federal) censurando a adoção de tais critérios em outro procedimento licitatório do próprio MDIC, que fora aberto em 2003 (Edital de Concorrência nº 1/2003) para a aquisição de serviços de informática mas que não pudera transcorrer até o final, vindo a suceder-lhe o procedimento licitatório ora examinado, no qual se insere o Edital de Concorrência nº 1/2004.

2.5.2 Parecer da Setec:

‘É uma tendência na área de tecnologia de informação a busca de melhoria de processos e da qualidade dos serviços prestados, o que é comprovado por meio de certificados com credibilidade em âmbito internacional, tais como ISO, CMM, ITIL, PMI, COBIT e outros. Estas certificações são mecanismos isentos de avaliação de qualidade dos serviços prestados pela empresa e de sua preocupação com a melhoria dos

processos de trabalho. A obtenção desses certificados implica a submissão da empresa a um processo criterioso de avaliação e sua manutenção requer a realização de auditorias periódicas por parte das empresas certificadoras. Embora o TCU não entenda que tais certificados possam ser exigidos como documentos obrigatórios em processos de licitação, os mesmos são freqüentemente solicitados e admitidos como critérios de pontuação, desde que observada a compatibilidade do certificado com a natureza do serviço contratado.

A utilização do critério de tempo de atuação no mercado, principalmente comprovado por meio de cópia de contrato social da empresa, não representa, de forma nenhuma, garantia de qualidade. Deve-se considerar que o contrato social possibilita, mas não garante que a empresa atue efetivamente em determinada área. Ademais, uma empresa pode permanecer longos períodos sem obter um contrato e ser obrigada a desmobilizar sua capacidade produtiva durante as fases recessivas, sendo que nesses períodos sua existência não contribui para aumentar sua experiência.'

2.5.3 Análise:

Como bem destacou a Setec, o tempo de existência de uma empresa nada significa em termos de qualidade dos serviços prestados pelas empresas. É de se ver que os responsáveis consideram que, quanto maior tempo de existência de uma empresa, maior seria a experiência adquirida. Ao nosso ver, essa relação é falsa, pois uma empresa pode ser regularmente constituída e ao mesmo tempo não está exercendo suas atividades e, assim, deixando de adquirir a experiência na prestação de serviços.

Observe-se ainda que, conforme mencionamos na instrução anterior, o Tribunal já se pronunciou sobre essa questão em outras oportunidades. No TC 010.220/2000-8 - relativo a representação contra edital de licitação da Coordenação-Geral de Logística do Ministério da Justiça visando à contratação de serviços de infra-estrutura de novas tecnologias, desenvolvimento, implantação, suporte e operação de sistemas e tecnologias de informação -, o Ministro-Relator, cujo Voto foi acolhido na Sessão Plenária realizada em 10/4/2002 (Decisão nº 351/2002 - Plenário), assim se manifestou em relação à existência de critérios de pontuação favoráveis às licitantes que comprovem maior tempo de existência:

'43. Deve ser também questionada a atribuição de pontos, no quesito 'desempenho', com base no tempo de experiência medido a partir do tempo de existência da pessoa jurídica licitante registrado no contrato social (item 7.i retro).

44. Afirmam os gestores que esse quesito visou garantir a solidez das tecnologias e a eficiência dos processos gerenciais do fornecedor contratado. Segundo exposto, 'sendo inquestionável a dimensão e a complexidade do objeto da licitação e o desejo de obter sensíveis ganhos de escala com um único fornecedor, a Administração será beneficiada, ao pontuar as empresas em função de seu 'tempo de mercado', tanto em termos técnicos como econômicos'.

45. Verifico que aqui também não há conexão lógica entre o critério estabelecido e a qualidade dos serviços, como ressaltado pela Unidade Técnica em sua instrução. Especialmente na área de informática, em que o ciclo de vida de produtos e serviços é muito curto, um longo tempo de existência da empresa não necessariamente implica maior capacidade técnica em realizar o objeto. Se dois licitantes dominam uma determinada tecnologia, não se pode afirmar que o desempenho da empresa com 20 anos de mercado será superior ao da empresa com 5 anos de existência, tal como pretendido pelo Edital, que atribuiria 20 e 5 pontos, respectivamente, a cada uma.

46. Sob a perspectiva econômica, também não enxergo como se correlacionar o tempo de existência da empresa com a oferta de preços mais vantajosos. Isso porque os preços são formados a partir dos custos incorridos e da margem de lucro fixada pelo licitante, fatores esses que dependem da dinâmica gerencial da organização e não do seu tempo de existência.

47. Logo, observa-se que a forma de pontuação do desempenho adotada pelo Edital de Concorrência nº 003/2000 não assegura a plena observância do princípio da isonomia, ao mesmo tempo em que valoriza aspecto irrelevante para o cumprimento do objeto.'

O assunto também foi abordado no TC 015.588/2003-8, relativo a representação contra edital de licitação da Ancine visando à contratação de serviços na área de informática. Reproduzimos, a seguir, parte do Voto do Ministro-Relator, acolhido em Sessão Plenária realizada em 10/12/2003 (Acórdão nº 1937/2003 - Plenário):

'20. Como bem salientado pela Unidade Técnica, o tempo de existência de uma empresa não implica necessariamente qualidade superior na execução dos serviços - em especial na área de informática, marcadamente dinâmica -, nem garante a oferta de preços mais favoráveis.

21. Não obstante tal critério esteja conjugado a outros fatores para fins de comprovação da experiência técnica, não se justifica a diferenciação das empresas pelo tempo de atuação no mercado e a atribuição de peso

considerável a aspecto pouco relevante para o cumprimento do objeto, comprometendo o caráter competitivo do certame.

22. Assim, acolho o entendimento da Unidade Técnica, ao tempo em que julgo pertinente determinar à Ancine que se abstenha de incluir quesito de pontuação que atribua pontos na avaliação da proposta técnica tão-somente pelo tempo de existência da licitante na prestação de serviços na área de informática, aferido pela apresentação do contrato social - tal como sugerido na instrução anterior às audiências.'

Quanto à alegação de que o critério em questão foi adotado porque outros não puderam ser empregados em virtude de decisão judicial, verifica-se que trata-se de argumento já utilizado nestes autos para justificar ou afastar outras deficiências observadas no instrumento convocatório. Tal argumento já foi analisado pelo Ministro-Relator no transcorrer do Voto que amparou o Acórdão 481/2004 - Plenário, mais especificamente no trecho em que examina o pronunciamento do Coordenador-Geral de Serviços Gerais quanto à previsão de utilização de atestados em vez de certificados ISO ou CMM para fins de comprovação de atendimento de quesitos de pontuação. Nessa oportunidade, o referido argumento foi aceito, conforme se pode verificar no seguinte trecho do Voto:

'28. Quanto à previsão de utilização de atestados ao invés de certificados ISO ou CMM para comprovação de atendimento a quesitos, o Coordenador-Geral da CGSG/MDIC informa que foi impedido de utilizar esse critério. Na introdução de suas justificativas (fls. 142), é esclarecido que a unidade havia tentado tentar licitar os mesmos serviços no final do exercício anterior mediante a Concorrência 01/2003. Sentença proferida em Mandado de Segurança determinou a exclusão da exigência de certificado ISO do edital, entre outras providências. Esse fato, aliado ao contingenciamento orçamentário, levou à revogação daquele certame. Em razão da ordem judicial proferida anteriormente, deixou-se de exigir a referida certificação no presente procedimento licitatório.

29. A partir da cópia da sentença expedida pelo Sr. Juiz Federal Substituto da 7ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal (fls. 51 - v. 1), verifico que procedem os esclarecimentos encaminhados. Assim, considerando que a exclusão da exigência de certificados foi determinada por decisão judicial em certame anterior, entendo caber razão ao responsável, posto que este buscou impedir que a mesma polêmica fosse repetida na licitação em comento.'

Como se vê, as circunstâncias tornaram inviável a inclusão de quesitos de pontuação comprováveis mediante a apresentação de certificados. Esse fato, entretanto, ao contrário do que pretendem os responsáveis, não pode ser indiscriminadamente aceito como justificativa plausível para qualquer uma das falhas apontadas no edital, mas tão-somente para aquelas com as quais o fato contenha uma relação direta de causalidade. Conforme se pode perceber, essa relação é inexistente quanto à falha ora analisada: a impossibilidade de se pontuar certificados não justifica a formulação de quesitos que atribuam pontos ao tempo de existência das licitantes, aspecto esse que já demonstramos ser totalmente impertinente.

Exposto isso, consideramos improcedentes as justificativas dos responsáveis quanto ao ponto sob análise.

2.6 Ocorrência (item 9.4.9 do Acórdão 481/2004 - Plenário):

- prescrição, no subitem 1.1. do Anexo II do edital, de fator de ponderação 7 para efeito de avaliação das propostas técnicas relativas aos itens 4.4 (suporte a usuários) e 4.5 (operação de microcomputador) do Anexo I do edital.

2.6.1 Justificativas apresentadas:

Os responsáveis argumentam que a definição do fator de ponderação se encontra na margem de discricionariedade do Administrador estipulada no Decreto nº 1.070/94, em que pese entendam razoáveis os comentários do Ministro-Relator sobre a questão, consignados no Voto condutor do Acórdão nº 481/2004 - Plenário.

2.6.2 Parecer da Setec:

'O fator 7 de ponderação para índice técnico deve ser utilizado para privilegiar requisitos técnicos na contratação de objetos de elevada complexidade, nos casos em que a diferenciação entre as licitantes ou produtos fornecidos justifique uma elevada diferenciação nos preços em favor da melhor técnica. Nota-se claramente que este não é o caso para os itens 4.4 (Suporte a Usuários) e 4.5 (Operação de Microcomputador) do Anexo I do Edital.'

2.6.3 Análise:

O poder discricionário do administrador não o desonera da obrigação de agir de acordo com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Portanto, considerando o parecer da Setec, entendemos improcedentes as justificativas relativas à questão ora analisada, uma vez que os referidos princípios foram ignorados quando

os gestores, no momento da fixação dos fatores de ponderação das propostas técnicas e de preços, não levaram em consideração a baixa complexidade dos serviços relativos a dois dos seis itens em que se subdivide o objeto licitado: suporte a usuários (item 4.4 do Anexo I do edital, fls. 48) e operação de microcomputador (item 4.5 do Anexo I do edital, fls. 49).

2.7 Ocorrência (item 9.4.10 do Acórdão 481/2004 - Plenário):

- previsão de quesitos pontuando os licitantes que comprovem possuir contrato de parceria com um fornecedor autorizado Linux, ao invés de apenas exigir a comprovação de experiência na execução de serviços utilizando o referido sistema operacional (subitens 2.1.3.1., 2.2.3.1., 2.3.3.1., 2.4.3.1. e 2.5.3.1. do Anexo II do edital).

2.7.1 Justificativas apresentadas:

O argumento de defesa é o de que não seria suficiente ou adequado substituir o quesito de pontuação questionado por outro que aceitasse apenas, para fins de comprovação, a demonstração de experiência da empresa com sistema Linux.

2.7.2 Parecer da Setec:

‘A pontuação referente à experiência da empresa em trabalhar com Linux poderia ser pleiteada por uma empresa que somente fizesse uso do sistema operacional como usuária final, o que não é o fator diferencial que se almeja. A pontuação de parceria dá respaldo ao repasse de problemas que seriam resolvidos pelo fabricante. Vale ressaltar que esta pontuação não é incompatível com solicitação de certificação de funcionários que venham a prestar serviços ao MDIC no escopo do contrato resultante deste processo licitatório.

Apesar de o Linux ser software livre, que não é sinônimo de software gratuito, é necessário que se mantenham as mesmas garantias dos softwares proprietários. Dentre estas garantias o suporte ao software livre é muito importante para garantir o correto funcionamento e auxiliar na resolução de problemas, da mesma forma que os softwares proprietários. Uma outra forma de buscar o suporte ao software livre é através da comunidade, para a qual são submetidos os problemas e que podem dar solução para os mesmos. O problema deste enfoque é que não existe contrato e por conseguinte garantia de acordo de níveis de serviço ou de priorização de problemas, o que pode significar grandes intervalos de indisponibilidade da solução.

A pontuação da parceria com fornecedor Linux é apropriada para a contratação de serviços de suporte técnico e consultoria nos sistemas operacionais distribuídos pelo fornecedor titular da parceria, dada a possibilidade da obtenção de respaldo na solução de problemas complexos ou que envolvam a necessidade de alteração de código ou configuração do sistema operacional. Dessa forma, o quesito em questão faz sentido para os itens 2.3 (Administração de Rede) e 2.4 (Suporte a Usuários), mas não se aplica aos demais itens da licitação, pois as atividades de Desenvolvimento e Manutenção de Sistemas, Modelagem de Dados, Operação de Computadores e Modernização Administrativa não requerem profundo conhecimento do sistema operacional da máquina.’

2.7.3 Análise:

Os responsáveis afirmam que não é suficiente apenas a comprovação de experiência da empresa em trabalhar com o sistema Linux, porém não trazem elementos nem aduzem argumentos técnicos que demonstrem a procedência dessa afirmativa. Por outro lado, a Setec desce mais a fundo na questão. Conforme se depreende em seu parecer, a parceria permite que a empresa a ser contratada para prestar serviços ao Ministério receba suporte técnico na utilização de sistema Linux, garantindo o seu correto funcionamento e auxiliando na resolução de problemas. A referida unidade ressalva, entretanto, que a pontuação de parceria só se faz pertinente quanto a dois dos seis itens que compõem o objeto do certame - administração de rede (item 4.3 do Anexo I do edital, fls. 47/48) e suporte a usuários (item 4.4 do Anexo I do edital, fls. 48) -, pois nesses casos haveria a necessidade de se contar com o apoio na resolução de problemas complexos ou a alteração de código de configuração do sistema operacional. Quantos aos demais itens, entende que não haveria necessidade de pontuar tal aspecto, uma vez que não exigiriam conhecimento aprofundado do sistema Linux.

Nesse contexto, há de se concluir que a Administração não levou em consideração as diferenças entre os itens componentes do objeto licitado, no momento de estabelecer os quesitos de pontuação relativos a cada um deles. O resultado disso foi o estabelecimento de critérios de pontuação adequados para uma parte dos serviços licitados e inadequados para outra parte, como no caso sob análise.

Diante do exposto, entendemos parcialmente procedentes as justificativas dos responsáveis quanto à ocorrência em comento.

2.8 Ocorrência (item 9.4.11 do Acórdão 481/2004 - Plenário):

- não aceitação de somatório de atestados para a finalidade de comprovação de atendimento a quesitos de pontuação previstos em relação ao fator desempenho, procedimento esse que pode frustrar o caráter competitivo do certame e prejudicar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração (subitens 2.1.4.1., 2.2.4.1., 2.3.4.1., 2.4.4.1., 2.5.4.1. e 2.6.4.1. do Anexo II do edital).

2.8.1 Justificativas apresentadas:

Os responsáveis defendem que, para averiguar o desempenho de licitantes no desenvolvimento e manutenção de sistemas, é necessária a manutenção da vedação de somatórios de atestados nos quesitos em que ela consta. A título de exemplo e para fundamentar essa asserção, afirmam que é mais complexo trabalhar um sistema com 1.000 pontos de função do que dois com 500 pontos, mesmo que tais sistemas sejam desenvolvidos por meio de tecnologia similar.

2.8.2 Parecer da Setec:

‘É preciso salientar que um contrato de desenvolvimento de sistemas pode contemplar mais de um sistema ou vários pequenos sistemas, totalizando um elevado número de horas. Dessa forma, a complexidade dos serviços prestados ou a capacidade de desenvolver grandes sistemas não se mede pela quantidade de horas totalizada em um único contrato.

De forma análoga, não se justifica a proibição do somatório de diferentes atestados para atribuir pontuação à licitante, com vistas a aferir sua qualificação para executar os objetos dos demais itens: Administração de Dados, Administração de Rede, Suporte a Usuários, Operação de Computadores e Modernização Administrativa.

Adicionalmente, como foi dito anteriormente, o conceito de sistema é, hoje, bastante flexível, pois as metodologias de desenvolvimento empregadas preconizam a sua modularização ou o seu versionamento, de modo que o tamanho do sistema passa a ser apenas uma convenção entre os clientes e os desenvolvedores. Além disso, a quantidade de pontos de função de um sistema não traduz a complexidade do mesmo. Portanto, não se justifica também a proibição do somatório dos pontos de função implementados em diferentes sistemas.’

2.8.3 Análise:

Ao contrário do que sugerem os responsáveis, não há sentido em se vedar o somatório de atestados no caso sob análise. O volume de serviços prestados no âmbito de um mesmo contrato nada diz sobre a complexidade de tais serviços. Uma empresa pode ter um elevado número de horas acumulado na prestação de serviços em favor de um cliente, entretanto, esses serviços podem estar relacionados, por exemplo, ao desenvolvimento de sistemas de reduzida dimensão ou de baixa complexidade. Nesse sentido é o parecer da Setec, que afirmar que ‘a complexidade dos serviços prestados ou a capacidade de desenvolver grandes sistemas não se mede pela quantidade de horas totalizada em um único contrato’.

Dessa forma, consideramos improcedentes as justificativas dos responsáveis.

2.9 Ocorrência (item 9.4.12 do Acórdão 481/2004 - Plenário):

- previsão de quesitos, relativos a metodologias, que não são precisos e cujo conteúdo não foi objeto de explicação ou esclarecimento no edital, o que pode propiciar o julgamento subjetivo das propostas técnicas das licitantes, em desacordo com o disposto no art. 45 da Lei nº 8.666/93 (subitens 2.1.3.2., 2.2.3.2., 2.3.3.2., 2.4.3.2., 2.5.3.2. e 2.6.3.2. do Anexo II do edital).

2.9.1 Justificativas apresentadas:

O argumento de defesa dos responsáveis é o de que tais quesitos são necessários porque visariam a verificar se, nos serviços prestados a seus clientes, as licitantes têm experiência na utilização de metodologias. Como exemplo, mencionam os quesitos que pontuam as licitantes que comprovarem a utilização de metodologia de transferência de ‘Know how’ em seus clientes: o objetivo seria constatar se as firmas participantes do certame auxiliam ‘seus clientes no desenvolvimento e concepção de projetos corporativos de missão crítica, através de um trabalho contínuo de transferência de conhecimento ao Ministério e mantendo o seu corpo técnico atualizado’. Argumentam ainda que o critério em comento fora utilizado em função da impossibilidade de se lançar mão de outros mais adequados, quais sejam, os que atribuem pontos às licitantes possuidoras de certificados como o ISO ou CMM, em alusão à decisão judicial proferida no Mandado de Segurança nº 2003.34.00.012479-9 - 22ª Vara Federal do Distrito Federal, ao qual já nos referimos anteriormente nesta instrução.

2.9.2 Parecer da Setec:

‘A declaração de que uma licitante utiliza determinada metodologia já é uma informação imprecisa quando não se exige que a mesma implemente todos os artefatos ou documentos previstos na metodologia. Este

fato se agrava ainda mais quando não se define nem ao menos quais metodologias serão consideradas, abrindo espaço para uma grande controvérsia a respeito do que é ou não uma metodologia.

Em síntese, ao invés de apenas atribuir pontuação a algumas partes do certificado, como afirmam os responsáveis, dever-se-ia especificar, no caso de desenvolvimento e manutenção de sistemas, qual metodologia seria utilizada e quais artefatos seriam obrigatoriamente entregues como produto das diversas fases da atividade. A metodologia RUP, amplamente pontuada no edital, poderia ser especificada como um requisito e os artefatos nela preconizados, desde que atinentes à realidade do MDIC, poderiam ser exigidos como produtos a serem entregues ao final de cada etapa de serviço.

Para os demais itens do edital, poderiam ser igualmente exigidas metodologias aplicáveis, em uso no MDIC, e seus artefatos também exigidos como produto em cada uma das fases dos trabalhos realizados. Por exemplo, as operações de suporte a rede poderiam ser formatadas segundo as melhores práticas preconizadas pelo ITIL ou por outro método empregado pelo Ministério.

Dessa forma, o MDIC estaria permitindo um julgamento mais objetivo das propostas apresentadas, o que não será possível com a utilização de quesitos tão inespecíficos como os definidos no edital.'

2.9.3 Análise:

A defesa menciona a importância da aplicação das metodologias, porém isso em nada afeta a análise da questão suscitada nos autos: a falta de precisão na definição das metodologias, abrindo-se espaço para eventual julgamento subjetivo das propostas das licitantes, o que constitui infringência ao disposto no art. 45 da Lei nº 8.666/93. A julgar pelo que afirmaram os responsáveis, a pontuação de metodologias como as que foram mencionadas no edital tem a sua importância. Ocorre que as metodologias não foram devidamente especificadas de modo a tornar claros os respectivos quesitos de pontuação. Conforme apontou a Setec, até mesmo o significado de metodologia pode suscitar controvérsias no âmbito do certame. A referida unidade técnica consignou ainda no seu parecer que o Ministério deveria ter especificado, no tocante à atividade de desenvolvimento e manutenção de sistemas, qual metodologia seria utilizada e quais artefatos seriam obrigatoriamente entregues como produto da execução dessa atividade.

Quanto à alegação de que o critério em questão foi adotado porque outros não puderam ser empregados em virtude de decisão judicial, sobre isso já nos manifestamos em trecho anterior desta instrução (subitem 2.5.3 retro). De fato, a Administração se viu na impossibilidade de adotar critérios que pontuassem as licitantes que possuíssem certificados ISO e CMM, porém isso não a autoriza a incluir na licitação critérios que, ao nosso ver, são lesivos ao princípio do julgamento objetivo.

Assim, pelo exposto, entendemos inaceitáveis as justificativas dos responsáveis, quanto ao ponto sob análise.

3. OUTRAS QUESTÕES OBJETO DOS AUTOS

Uma das questões levantadas nos autos foi a estipulação de excessivo número de quesitos de pontuação das propostas técnicas, ao invés de se valorar apenas os aspectos tecnológicos mais críticos para as atividades do Ministério. O Ministro-Relator ressaltou, em seu Voto, a necessidade de analisá-la de maneira mais aprofundada por ocasião do exame de mérito do processo. No Acórdão 481/2004 - Plenário, essa questão não consta como item de oitiva dos responsáveis, porém foi objeto de pronunciamento do Coordenador-Geral de Serviços Gerais do MDIC em resposta à diligência realizada nos autos.

Sobre o assunto, a unidade técnica, em instrução inicial, entendeu que o questionamento da representante era procedente (fls. 119/120). Por outro lado, o Coordenador-Geral de Serviços Gerais, em resposta à referida diligência (fls. 149/150), defendeu entendimento contrário. Alegou que o número de quesitos não é excessivo, pois seriam eles necessários para proteger o Ministério de licitantes 'aventureiros' e evitar consequências desastrosas para a Administração.

Nessa oportunidade, na qual procedemos ao exame de mérito dos autos, concluímos que efetivamente existe excesso de quesitos de pontuação no Anexo II do edital (fls. 63/91), pois alguns deles não são compatíveis com o item do objeto licitatório ao qual estão associados. Adotamos esse entendimento com base no parecer da Setec, a seguir transcrito, que examina detalhadamente o referido anexo:

'Analisando as pontuações definidas para o edital em questão, nota-se que, além dos problemas citados anteriormente, alguns itens de pontuação se repetem, alguns não são pertinentes ao item ao qual se referem e outros possuem um excesso de detalhamento, que não resultam necessariamente em garantia de maior qualidade.

Pontuações que se repetem - ao analisar-se as pontuações relativas ao item de desenvolvimento 2.1, nota-se claramente a repetição de alguns itens pontuáveis em diferentes critérios de pontuação, principalmente

compatibilidade e desempenho. Quando se fala em desenvolvimento, manutenção e implementação de projetos físicos de sistemas utilizando uma linguagem ou ferramenta, está implícito o desenvolvimento do seu código fonte. Desta forma, em função de um mesmo produto a licitante estaria sendo pontuada em dois quesitos. Esta duplicidade pode ser verificada nos seguintes fatores de pontuação do item 2.1: 2.1.1.4 e 2.1.4.2.6, 2.1.1.3 e 2.1.4.2.7, 2.1.1.2 e 2.1.4.2.8, 2.1.1.8 e 2.1.4.2.9, 2.1.1.6 e 2.1.4.2.11, 2.1.1.3 e 2.1.4.2.14, 2.1.2.2.1 e 2.1.4.2.1. Esse padrão de pontuação redundante se repete para os demais itens do edital, a exemplo dos itens relativos à certificação dos profissionais na metodologia RUP- Rational Unified Process: 2.2.2.1.5 e 2.2.2.1.8.

Pontuações não pertinentes ao item - em diversos momentos, no estabelecimento da pontuação, foram considerados quesitos que não se adequam ao item que está sendo contratado. Por exemplo: os itens de pontuação 2.5.3.2.2 - metodologia de gestão de projetos aderente ao PMI/PMP e 2.5.4.2.2 - consultoria técnica em projetos utilizando software livre, referentes ao item 2.5 - operação de computadores; 2.6.4.1.1 - Quantidade de pontos de função do maior sistema desenvolvido ou em desenvolvimento utilizando a metodologia de Fábrica de Software e 2.6.4.1.2 - Quantidade de horas anuais de Desenvolvimento de Sistemas, referentes ao item 2.6 - Modernização Administrativa.

Pontuações com excesso de detalhamento - em vários momentos a pontuação apresenta um excesso de detalhamento, que não representa efetivamente uma qualidade melhor, por exemplo: item 2.1.1.21 - Elaboração e implementação de projetos físicos de sistemas em ambiente Web utilizando linguagem PL/SQL, Servidor de Aplicações Oracle 9i e Banco de Dados Oracle, ambos em Ambiente Operacional Linux. Esta conjugação de detalhes, incluindo plataforma e versão de software, que deve refletir o ambiente do MDIC, só vem a favorecer a empresa que atualmente presta serviço àquele Ministério. Ao mesmo tempo, não permite pontuar uma empresa que esteja mais atualizada e possua experiência em todos esses produtos, mas tenha trabalhado apenas com o servidor de aplicações Oracle 10g, uma evolução do servidor de aplicações Oracle 9i.

Entendemos que as pontuações repetidas, não pertinentes ao objeto contratado e aquelas excessivamente detalhadas devem ser removidas do edital, pois tais ocorrências levam à interpretação de que existe número excessivo de quesitos pontuáveis, fato que prejudica a competitividade.'

Outra questão que o Ministro-Relator considerou que devesse ser analisada por ocasião do exame de mérito dos autos foi a vedação de participação de consórcios contida no edital licitatório. No Voto relativo ao Acórdão 481/2004 - Plenário, o Ministro assim se manifestou:

'33. À vista do disposto no art. 32 da Lei 8.666/93, o Tribunal, acompanhado pela doutrina, entende que a decisão sobre a viabilidade de participação de consórcios em certames licitatórios insere-se na esfera do poder discricionário do gestor. Em diversas oportunidades, esta Corte considerou legal a disposição editalícia que impedia a participação de consórcio em licitação, como nos Acórdãos do Plenário nºs 312/2003 e 1454/2003. Já em outras ocasiões, tal proibição foi considerada restritiva da competitividade, mencionando-se, a exemplo, a Decisão 82/2001 - Plenário e o Acórdão 310/2004 - Plenário. O motivo dessa aparente discrepância de entendimentos assenta-se no fato de que o juízo acerca da possibilidade de tal proibição restringir a competitividade depende de cada situação específica. Há casos, como assinalado por Marçal Justen Filho na obra citada no item 23 acima, em que a formação de consórcios 'poderia reduzir o universo da disputa'. Outros há em que 'as dimensões e a complexidade do objeto ou as circunstâncias concretas' fazem com que a associação amplie a competitividade do certame.

34. No processo que ora se discute, não há como aferir se a vedação aos consórcios afetou, por si só, a competitividade da licitação, tendo em vista que foram constatadas diversas outras disposições do edital que potencialmente prejudicam a competição. Embora o parcelamento do objeto já tenha o condão de propiciar ampliação do universo de licitantes, a participação de consórcios pode acarretar vantagens competitivas para a Administração em face da complexidade técnica da contratação. Assim, entendo que, quando do exame de mérito, deverá ser analisada a possibilidade de expedir recomendação à CGSG/MDIC para que verifique a viabilidade de incluir, no edital, permissão à participação de consórcios em certames semelhantes.'

Ao se pronunciar sobre esse assunto, a Setec manifestou em seu parecer que a possibilidade de participação de empresas reunidas em consórcio não se justifica caso sejam eliminadas do edital as deficiências que frustam o caráter competitivo do certame.

Concordamos com o entendimento da Setec. Eliminando-se do processo licitatório os aspectos que prejudicam a competitividade e mantendo-se os demais aspectos que favorecem a concorrência, a exemplo do parcelamento do objeto em vários itens, não há de se ter, a princípio, como necessária a previsão de participação de consórcios. De qualquer forma, isso não impede que o Tribunal venha a efetuar recomendação aos gestores para que estes, em licitações como a ora analisada, providenciem estudos no sentido de verificar a

viabilidade de se incluir, nos instrumentos convocatórios, a possibilidade de participação de empresas consorciadas, de forma a propiciar a ampliação da concorrência e possibilitar a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

4. CONCLUSÃO

Os vícios de que padece a Concorrência nº 1/2004 configuram infringência a diversos princípios licitatórios e disposições da Lei nº 8.666/93 e injustificadamente fazem pender o resultado do certame para as empresas de grande porte. Decorrencia disso é a necessidade de se considerar improcedentes as justificativas apresentadas pelos responsáveis, à exceção daquelas relativas à ocorrência que trata da pontuação de parcerias, as quais, conforme apontamos anteriormente nesta instrução, devem ser consideradas parcialmente procedentes.

Outra medida a ser adotada é a anulação do procedimento licitatório. A continuação deste, nos moldes em que atualmente se encontra, inviabilizaria a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração e, conseqüentemente, ocasionaria prejuízos ao Erário. Consoante demonstramos ao longo desta instrução, o certame encontra-se irremediavelmente maculado, com várias disposições que afrontam os princípios da legalidade, da isonomia, do julgamento objetivo e da vantajosidade. Conforme apontou a Setec em seu parecer, há até mesmo quesitos de pontuação que favorecem a licitante que atualmente presta serviços em favor do Ministério, o que fere o princípio da igualdade consagrado na Constituição Federal.

No tocante à aplicação de multa aos gestores, considerando que as justificativas dos responsáveis nos fazem perceber que estes não atuaram com ânimo doloso no âmbito do processo licitatório (ainda que, de fato, a licitação esteja eivada de inúmeros vícios), e considerando ainda a ausência de prejuízos ao Erário, ante a suspensão do certame ainda em momento anterior à fase de julgamento das propostas, entendemos desnecessária tal punição.

Quanto às providências que devem ser adotadas pelos gestores com vistas a evitar a repetição dos vícios constatados na Concorrência nº 1/2004, apresentamos a seguir, na proposta de encaminhamento, as determinações pertinentes a cada uma das ocorrências analisadas nesta instrução.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Submetemos os autos à consideração superior, propondo que:

I. seja considerada procedente a presente representação;

II. com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e no art. 45 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 251 do Regimento Interno do TCU, determine-se à Coordenação-Geral de Serviços Gerais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior que adote, no prazo de 15 dias, as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, consistentes na anulação do processo licitatório relativo à Concorrência nº 1/2004, promovida com a finalidade de contratar a prestação de serviços técnicos de informática;

III. determine-se à Coordenação-Geral de Serviços Gerais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior que, quando da abertura de novo procedimento licitatório, observe os seguintes preceitos a serem considerados na elaboração do edital:

a) abstenha-se de fixar exigências que violem os princípios da legalidade, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, a exemplo da fixação de remuneração mínima a ser paga e de benefícios a serem concedidos, pelos licitantes vencedores, aos profissionais que vierem a prestar serviços no MDIC em decorrência de eventual contratação;

b) com fulcro no art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93, e considerando a jurisprudência do TCU, procure fixar, de maneira clara e objetiva, os critérios de aceitabilidade dos preços global e unitário, bem como estabeleça e divulgue - quando a Administração puder conhecer os preços praticados no mercado em relação ao objeto do certame - os preços máximos aceitáveis para a contratação dos serviços;

c) faça constar como anexo dos editais licitatórios o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, tendo em vista o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93, com redação dada pela Lei nº 8.883/94;

d) abstenha-se de incluir quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento as licitantes tenham de incorrer em despesas que sejam desnecessárias e anteriores à própria celebração do contrato ou que frustrem o caráter competitivo do certame, a exemplo dos quesitos que pontuam as licitantes que possuírem, já na abertura da licitação, determinado quadro de pessoal com técnicos certificados e qualificados ou determinadas estruturas físicas, como centros de treinamentos, plataformas de treinamento a distância e fábricas de software;

e) inclua nos editais licitatórios e nos respectivos contratos disposições que expressem claramente a obrigação de os futuros contratados manterem, durante a execução contratual, todas as condições ofertadas em suas propostas técnicas;

f) abstenha-se de incluir quesitos de pontuação na avaliação da proposta técnica que não indiquem necessariamente maior capacidade para fornecer os serviços ou que não sirvam para avaliar qualquer aspecto relevante ou pertinente do item do objeto licitado a que estão relacionados;

g) abstenha-se de incluir quesitos de pontuação que valoram tão-somente a quantidade de serviços realizados em experiências passadas dos licitantes, sem considerar o desempenho destes ou a complexidade dos serviços realizados;

h) abstenha-se de incluir quesito de pontuação que atribua pontos na avaliação da proposta técnica tão-somente pelo tempo de existência da licitante na prestação de serviços na área de informática, aferido pela apresentação do contrato social;

i) ao fixar os fatores de ponderação das propostas técnicas e de preços, leve em consideração o grau de complexidade dos itens em que se subdivide o objeto licitado, atribuindo elevada pontuação para a proposta técnica somente nos casos em que os serviços sejam altamente complexos;

j) abstenha-se de vedar o somatório de atestados para a fins de comprovação de atendimento a quesitos de pontuação, nos casos em que a aptidão técnica das empresas puder ser satisfatoriamente demonstrada por mais de um atestado;

k) abstenha-se de vedar, para fins de comprovação de atendimento a quesitos de pontuação, a apresentação de atestados que façam referência a serviços prestados em mais de um contrato, nos casos em que a aptidão técnica das empresas puder ser satisfatoriamente demonstrada mediante a comprovação de prestação de serviços em vários contratos;

l) não inclua quesitos de pontuação imprecisos ou que prejudiquem o julgamento objetivo das propostas, a exemplo dos quesitos que se referem à aplicação de metodologias em experiências anteriores das licitantes;

m) no caso dos quesitos relativos a metodologias, especifique os produtos e artefatos que devem ser entregues pela contratada ao contratante como resultado da aplicação dessas metodologias no âmbito da execução do contrato;

IV. recomende-se à Coordenação-Geral de Serviços Gerais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior que, quando da abertura de novo procedimento licitatório, providencie estudos no sentido de verificar a viabilidade de se incluir, nos instrumentos convocatórios, a possibilidade de participação de empresas consorciadas, de forma a ampliar a concorrência e possibilitar a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração;

V. dê-se ciência do Acórdão a ser proferido, bem como dos respectivos Relatório e Voto, ao representante;

VI. encaminhe-se cópia do Acórdão a ser proferido, bem como dos respectivos Relatório e Voto, à CGSG/MDIC e ao Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.”

É o relatório.

VOTO

Na Sessão Plenária de 28/4/2004, este Tribunal proferiu o Acórdão 481/2004, determinando à Coordenação-Geral de Serviços Gerais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – CGSG/MDIC que adotasse providências para suspender cautelarmente a Concorrência 01/2004, promovida com a finalidade de contratar a prestação de serviços técnicos de informática. Na mesma ocasião, foi determinada também a oitiva dos responsáveis para que complementassem o pronunciamento sobre as falhas na licitação inicialmente encaminhado a esta Corte.

2.A resposta dos gestores foi analisada pela 5ª Secex e pela Setec, que rejeitaram as justificativas formuladas, exceto com relação a um dos itens questionados. Em consequência, foi proposto pela 5ª Secex que o Tribunal determinasse à CGSG/MDIC a adoção das medidas necessárias para anular a licitação.

3.Ao examinar os novos elementos trazidos aos autos, verifico que as justificativas ora apresentadas pouco diferem daquelas já analisadas quando da adoção da medida cautelar. Como na primeira vez que a matéria foi apreciada, os responsáveis alegaram que os dispositivos e os critérios de pontuação técnica estabelecidos no edital da licitação tiveram o intuito de garantir a contratação de uma empresa capaz de prestar os serviços com alta qualidade técnica e eficiência.

4.Entendo procedente a preocupação dos responsáveis, mas cabe lembrar que a tarefa de gerir bens e valores públicos envolve o atendimento de muitas outras exigências. Entre elas, destaca-se o dever de atuar em conformidade com os princípios norteadores da Administração Pública, com relevo para o princípio da

legalidade, posto que a lei corporifica a vontade geral dirigida a realizar o bem comum; os princípios da impessoalidade e da isonomia, tendo em vista que a coisa pública pertence à coletividade e, por isso, cabe à Administração dispensar igualdade de oportunidade na sua fruição; o princípio da publicidade, visto que assiste a toda a sociedade o direito de saber como é administrado o patrimônio público; o princípio da economicidade em razão da insuficiência de recursos públicos para atender a totalidade das necessidades sociais; e, também, o princípio da proporcionalidade, a fim de se evitar que haja excesso gravoso no exercício das competências administrativas.

5.É, por vezes, árdua a tarefa de fazer a ação da Administração aderir, de modo simultâneo, a todos esses e aos demais princípios que fundamentam o regime jurídico-administrativo. Contudo, outra alternativa não há, visto que é exatamente essa aderência que permite chegar à satisfação do interesse público.

6.No caso do edital da Concorrência 01/2004, observa-se a existência de desequilíbrio na conformação da ação administrativa, uma vez que o instrumento convocatório desatendeu a uma série de princípios e normas balizadores do instituto das licitações.

7.Ao tratar do critério de aceitabilidade do preço global, o edital limitou-se a defini-lo como o preço de mercado, sem especificar os parâmetros objetivos a serem utilizados. Além disso, não houve especificação dos critérios de aceitabilidade dos preços unitários, nem a fixação dos preços máximos admitidos pela Administração, nem a apresentação do orçamento estimado.

8.Em sua nova manifestação, os responsáveis reafirmaram seu entendimento de que a menção a preços de mercado seria critério suficientemente claro, ao mesmo tempo em que argumentaram que não existiria a imposição legal de fixar os preços máximos e de entregar o orçamento junto com o edital.

9.Como já anotado nestes autos, a expressão “preços de mercado” é por demais vaga, posto que tais preços podem variar conforme o referencial de avaliação que se eleja. Assim, falhou o edital em estabelecer um critério objetivo que fornecesse a indicação dos preços aceitos pelo órgão, o que se configurou em infringência do disposto no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/93.

10.Saliente-se, ainda, que a apresentação do orçamento estimado também é um dever expressamente previsto no art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93; portanto, não pode o gestor deixar de cumpri-lo.

11.Quanto à fixação dos preços máximos, concordo com o posicionamento adotado pela Unidade Técnica. É certo que o art. 40, inciso X, da Lei 8.666/93 concede permissão para que tais preços sejam fixados, o que é usualmente interpretado como uma faculdade do gestor. No entanto, a jurisprudência do Tribunal entende que, havendo a possibilidade de se conhecer os preços máximos, esses devem ser especificados no edital. Citem-se, a exemplo, as orientações contidas nas Decisões Plenárias 1054/2001, 1090/2001, 179/2002 e nos Acórdãos 957 e 1297-Plenário. No caso da licitação em comento, do tipo técnica e preço, em que a técnica foi valorada com o fator mais elevado permitido pela legislação (fator 7), a falta de fixação dos preços máximos pode ocasionar uma contratação a preços desvantajosos para a Administração, posto que é plausível a hipótese de vir a se sagrar vencedor um concorrente que obteve a mais alta pontuação técnica, muito embora tenha apresentado preços excessivos. Por conseguinte, a fixação de preços máximos se presta a garantir que a contratação resultante do certame se faça a valores justos e razoáveis.

12.Os critérios de aceitabilidade de preços, a apresentação do orçamento estimado e a fixação de preços máximos são elementos necessários para se conhecer os parâmetros de julgamento das propostas dos licitantes, devendo ser amplamente divulgados pela Administração. Logo, a sua ausência se configura não só em infração à norma legal, mas atenta também contra os princípios da publicidade e do julgamento objetivo.

13.Com relação à fixação da remuneração mínima e dos benefícios a serem pagos aos empregados da contratada, os responsáveis argumentam, como nova alegação, que tal exigência objetivou assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias pela contratada, tendo em vista a responsabilidade solidária da Administração.

14.Já foi explicitado neste processo que a fixação de valores mínimos de remuneração nada mais é do que a fixação de preços mínimos para a licitação, uma vez que o salário se constitui no principal componente do preço no contrato de prestação de serviços. Portanto, a exigência viola o disposto no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/93.

15.Ademais, esse requisito e a exigência de concessão de benefícios aos empregados dos licitantes interferem indevidamente na política de pessoal da empresa privada. Se o que se deseja é garantir que as obrigações sociais sejam cumpridas ao longo de toda a contratação, o Administrador Público, em virtude do princípio da legalidade, somente poderá fazer uso dos instrumentos previstos em lei para tanto, sem jamais criar mecanismos que atribuam obrigações abusivas ao particular ou que prejudiquem a competitividade do certame

licitatório promovido. Assim, é previsto no art. 29, inciso IV, da Lei de Licitações que seja feita a comprovação da regularidade junto à seguridade social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço na fase de habilitação, bem como é exigido pelo art. 55, inciso XIII, da referida lei que essa condição de regularidade seja mantida durante toda a execução do contrato. De sua vez, o Tribunal considera que, nos contratos de execução continuada, o acompanhamento relativo às obrigações sociais deve-se dar por ocasião da realização dos pagamentos à empresa contratada, como estabelecido em entendimento firmado na Decisão 705/1994-Plenário, **in verbis**:

“O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 firmar o entendimento de que:

(...)

d) nos contratos de execução continuada ou parcelada, a cada pagamento efetivado pela administração contratante, há que existir a prévia verificação da regularidade da contratada com o sistema da seguridade social, sob pena de violação do disposto no § 3º do art. 195 da Lei Maior;” (...).

16.Exigência nesse sentido poderia, então, constar de futuro edital.

17.Foi também questionado o quesito pontuando a comprovação de prévia vinculação ao licitante dos profissionais necessários à execução do contrato. Como resposta, os gestores reafirmaram que o quesito visou a assegurar a contratação de empresa apta a executar o contrato.

18.Os pareceres emitidos pela Setec e pela 5ª Secex demonstram com precisão que tal critério de pontuação não atende ao objetivo pretendido. Se o órgão necessita que seja disponibilizado um quantitativo de pessoal com determinada qualificação **para execução do contrato**, ele deve prever esse aspecto no edital e no contrato como exigência a ser satisfeita **durante a execução contratual**. Não há sentido em se colocar tal matéria como mero quesito de pontuação, posto que isso não se constitui em garantia de manutenção da condição durante toda a vigência do contrato. Além disso, como já se disse anteriormente, o quesito acaba por privilegiar empresas de grande porte, possuidoras de grande quadro de pessoal ou capazes de realizar despesas de vulto previamente à conclusão da licitação, caracterizando-se em desrespeito ao princípio da isonomia.

19.No que tange ao quesito pontuando os licitantes que possuam ambiente de fábrica de **software**, salas de aula e plataforma de ensino a distância já na abertura da licitação, as justificativas dos responsáveis seguem o mesmo raciocínio no sentido de que o estabelecimento de tais critérios visou a assegurar a contratação de empresa altamente qualificada.

20.A meu ver, permanecem válidos os fundamentos já alinhados para rebater as alegações dos responsáveis quando da adoção da medida cautelar de suspensão do certame. De fato, à Administração interessa a prestação do serviço e não os meios empregados para fazê-lo. Por conseguinte, tais critérios não têm conexão lógica com o fim visado pela contratação, exceto no caso da exigência de ambiente de fábrica de **software** relativa ao item “Desenvolvimento e Manutenção de Sistemas”, que foi considerada justificável pela Setec. Quanto a esse último aspecto, acolho o parecer da Unidade para considerar pertinente o critério de pontuação. Em todos os demais casos, penso que a atribuição de pontuação com base na titularidade de instalações ou estruturas físicas acaba por privilegiar determinados licitantes e alijar da competição outros que, embora capazes de prestar o serviço, tenham adotado outros meios administrativos de organizar o trabalho. Mais uma vez, tem-se um dispositivo do edital que fere o princípio da isonomia.

21.Com relação à inclusão de quesito pontuando tão-somente a quantidade de serviços realizados em experiências anteriores dos licitantes, os gestores justificaram que foi adotado também o critério de quantidade de pontos por função. Informaram que esse critério permitiria medir, além do tamanho do **software**, a produtividade, o desempenho, a densidade de defeitos, entre outros aspectos. Essa medida, mais o quantitativo de horas anuais acumuladas pelo concorrente em um único contrato, possibilitaria verificar a aptidão da empresa, consoante explanado.

22.Contudo, assevera a Setec que, da maneira como está formulado o edital, a medição de pontos por função não se presta a medir a complexidade e a qualidade do sistema, mas apenas seu tamanho. Igualmente, assevera a Unidade de Apoio Estratégico do Tribunal que a pontuação com base na quantidade de horas cumpridas em um único contrato também não avalia o desempenho da empresa licitante, posto que tais horas poderiam ser relativas à prestação de serviços de pouca complexidade. Entende a Setec que seria necessário medir também o esforço por ponto de função e a quantidade de falhas de **software** por ponto de função. Ainda assim, considera a Unidade que esses critérios de pontuação servem para aferir a qualificação das empresas somente na área de desenvolvimento de sistemas.

23.Ficou demonstrado pelos pareceres acostados aos autos que o critério de pontuação baseado na quantidade de serviços prestados em um único contrato não avalia o desempenho ou a complexidade dos serviços realizados. Ao contrário, tal critério favorece indevidamente empresas que detenham contratos de grande porte, sem necessariamente apresentarem maiores dificuldades, ao passo que elimina da competição empresas capazes de realizar o trabalho, mas cuja experiência seja decorrente da prestação de serviços complexos em diversos contratos de menor envergadura. Fica, portanto, desatendido o princípio da isonomia.

24.No tocante à atribuição de pontuação a partir do tempo de existência do concorrente, os responsáveis alegam que tal critério visou a substituir a pontuação de desempenho por meio de certificados, que havia sido objeto de ordem judicial proferida em mandado de segurança, determinando a exclusão do critério do edital da Concorrência 01/2003, certame anterior promovido pela CGSG/MDIC.

25.O argumento não procede porque o tempo de existência do licitante não mede a qualificação da empresa para prestar o serviço. Ou seja, o fato de uma empresa estar há mais tempo no mercado não implica necessariamente que ela tenha um desempenho melhor do que empresas com pouco tempo de existência, como já se explanou no Voto que fundamentou a adoção de medida cautelar neste processo. Por conseguinte, o critério eleito também atenta contra o princípio da isonomia ao conceder vantagem aos licitantes que apresentam uma característica individual irrelevante para a comprovação da capacidade para realizar o objeto licitado.

26.Sobre a certificação ISO e similares, é necessário que se faça agora um esclarecimento.

27.Neste processo, o problema foi inicialmente levantado quando se questionou dos gestores as razões de se ter estabelecido que a comprovação do atendimento a quesitos de pontuação se daria mediante a apresentação de atestados ao invés de certificados. Os responsáveis informaram que esse critério foi escolhido em decorrência da ordem judicial relativa à licitação anterior, conforme explicado no item 24 retro. Assim, aceitou-se a justificativa por se entender que a medida teve o objetivo de evitar que idêntica controvérsia ocorresse novamente.

28.Analisando o teor da sentença proferida pela Justiça Federal no mandado de segurança referente à Concorrência 01/2003, verifica-se que realmente foi determinado ao MDIC que excluísse a exigência do certificado ISO da pontuação do fator “qualidade” no edital. No entanto, o fundamento adotado na sentença foi a Decisão 20/1998-TCU-Plenário, que trata de uma situação distinta, isto é, a proibição de utilização de certificados ISO para desclassificação da proposta do licitante.

29.De fato, este Tribunal não tem admitido que a certificação ISO e outras semelhantes sejam empregadas como exigência para habilitação ou como critério de desclassificação de propostas, podendo-se citar, além da Decisão 20/1998-Plenário, outros precedentes como o Acórdão 584/2004-Plenário. Todavia, é necessário que se diga que o TCU tem aceitado a utilização desse tipo de certificado não como exigência de habilitação, mas como critério de pontuação desde que vinculado tão-somente à apresentação de certificado válido, com atribuição de pontos ao documento em si, de forma global pelos serviços de informática prestados, vedada a pontuação de atividades específicas. Ilustram esse juízo as deliberações constantes da Decisão 351/2002-Plenário e do Acórdão 479/2004-Plenário.

30.Não há informações nos autos sobre a possibilidade desses diferentes enfoques terem sido suscitados no recurso posteriormente interposto no mandado de segurança. O mais provável é que o assunto não tenha sido abordado tendo em vista que a Concorrência 01/2003 acabou por ser revogada. Contudo, entendo que o esclarecimento ora prestado possa fornecer subsídios ao gestor para aplicação do mencionado critério em licitações futuras.

31.Com relação à utilização do fator de ponderação 7 para avaliação das propostas técnicas relativas aos itens “Suporte a Usuários” e “Operação de Microcomputador”, os responsáveis argumentam que agiram dentro da margem de discricionariedade concedida pelo Decreto 1.070/94 para fixação do valor.

32.Os pareceres elaborados pelas Unidades deste Tribunal rebatem a argumentação explanando que o fator 7 corresponde ao mais alto nível de complexidade técnica, o que não se aplica às atividades de suporte ao usuário e operação de microcomputadores. Concluem que o exercício do poder discricionário não desobriga o Administrador de agir de acordo com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

33.Assiste razão à Setec e à 5ª Secex. Conforme se observa no edital da Concorrência 01/2004 (fls. 306/307 – v. 3), as atividades atinentes a suporte a usuários e operação de computadores envolvem tarefas como instalação e configuração de **software**, solução de dúvidas, utilização de processadores de texto, emissão de relatórios, etc., podendo ser consideradas corriqueiras na área de informática. Essas atividades não se comparam, em termos de complexidade, àquelas constantes dos demais itens licitados (“Desenvolvimento de

Sistemas”, “Gerência de Dados”, “Administração de Rede” e “Modernização Administrativa”). Logo, não é razoável que se atribua o mesmo fator de ponderação a itens cujos níveis de complexidade técnica afiguram-se díspares. Assim, não há como acolher as justificativas da CGSG/MDIC.

34.A questão da pontuação baseada na existência de parceria com fornecedor Linux surgiu da dúvida acerca do propósito do critério. Quando se analisou a proposta de adoção de medida cautelar, verificou-se que não estava claro o motivo de se pontuar a parceria quando, aparentemente, se pretendia a simples comprovação de capacidade da empresa licitante em trabalhar com o sistema Linux. A partir do exame dos novos esclarecimentos encaminhados, a Setec entendeu que o objetivo visado pelo MDIC seria a seleção de empresa apta a obter soluções rápidas para problemas técnicos do sistema operacional, o que é viabilizado por meio do estabelecimento de parceria com o fornecedor do **software**. Assim, considerou-se justificável a pontuação da parceria, mas somente no caso dos itens “Administração de Rede” e “Suporte a Usuários”. Em face das razões alinhadas, manifesto-me de acordo com esse posicionamento.

35.No que tange à vedação de somatório de atestados para comprovação do atendimento a quesitos de pontuação, os responsáveis limitaram-se a reproduzir os mesmos argumentos já expostos por ocasião da adoção da medida cautelar. A seu visio, um sistema de 1.000 pontos por função é mais complexo do que dois sistemas de 500 pontos por função.

36.Como registrado pela Setec, as medidas segundo os pontos por função ou as horas trabalhadas em um único contrato expressam o tamanho do sistema, nada dizendo a respeito da sua complexidade. Por sua vez, o tamanho do sistema não é um aspecto crítico tendo em vista que as metodologias de desenvolvimento atualmente utilizadas neutralizam eventuais obstáculos decorrentes dessa variável.

37.Já deixei anotado no Voto anexo ao Acórdão 481/2004-Plenário que a complexidade do objeto da Concorrência 01/2004 não deriva de suas dimensões quantitativas, mas das tecnologias empregadas. Não há, pois, sentido em se vedar o somatório de atestados se o que se deseja é aferir a capacidade do licitante em manejar determinadas metodologias e técnicas. Essa capacidade decorre da qualificação da empresa e da experiência por ela acumulada nos trabalhos realizados, independentemente de ter executado tais trabalhos no âmbito de um único ou de vários contratos. Assim, reafirmo meu entendimento anterior de que a vedação em tela restringe o caráter competitivo do certame e viola o princípio da isonomia, uma vez que concede tratamento desigual a empresas que detenham a mesma capacidade técnica, embora adquirida por caminhos diversos.

38.O questionamento acerca da imprecisão da definição das metodologias objeto de pontuação não foi respondido pelos gestores, que se cingiram a explicar a importância de exigir dos licitantes a utilização de metodologias.

39.Em verdade, o edital não especifica as metodologias requeridas, mas apenas faz menção genérica a metodologias de “transferência de **know how**”, “gerenciamento eletrônico de documentos”, “treinamento e capacitação”, etc. Do modo como foi formulado o quesito, a Administração expõe-se ao risco de virem a ser utilizados critérios de avaliação subjetivos e, até mesmo, sigilosos em desacordo com o preceito do art. 44, § 1º, da Lei 8.666/93. Torna-se necessário que o órgão defina com exatidão quais as metodologias requeridas a fim de estabelecer parâmetros objetivos de julgamento das propostas. Tem-se, portanto, que a imprecisão dos critérios de pontuação atenta contra os princípios da publicidade e do julgamento objetivo.

40.Outro ponto argüido nesta representação trata do excesso de quesitos de pontuação das propostas técnicas. Os responsáveis justificaram que não há excesso de quesitos, posto que se busca evitar que empresas despreparadas venham a contratar com a Administração.

41.A análise empreendida pela Setec aponta uma série de problemas no edital da Concorrência 01/2004, com destaque para as seguintes constatações:

- a) a existência de quesitos repetitivos avaliando o mesmo item do objeto;
- b) previsão de quesitos impertinentes para a avaliação do item, a exemplo de:
 - b.1) utilização da metodologia de fábrica de **software** em itens que não fazem uso dela (“Gerência de Dados” e “Modernização Administrativa”);
 - b.2) avaliação mediante pontos por função, medida relativa ao desenvolvimento de sistemas, nos itens “Gerência de Dados” e “Modernização Administrativa”;
 - b.3) pontuação da parceria Linux, que objetiva a solução de problemas no sistema operacional, nos itens “Desenvolvimento e Manutenção de Sistemas”, “Gerência de Dados” e “Operação de Microcomputador”;
 - b.4) utilização de quesitos referentes a metodologia de gestão de projetos e consultoria técnica de projetos no item “Operação de Microcomputador”;
- c) itens com excesso de detalhamento, fazendo referência a versões de **software**.

42.É de se notar que a repetição de quesitos nada de útil acrescenta à avaliação da proposta. Ao contrário, essa redundância acarreta desperdício de recursos humanos e materiais da Administração, pois requer o processamento da respectiva documentação mais de uma vez, conforme o quesito que esteja sendo analisado quando do julgamento das propostas. Logo, a existência de quesitos de pontuação repetitivos acaba por se constituir em desrespeito ao princípio da eficiência.

43.No que tange à existência de quesitos de pontuação impertinentes para a avaliação do item licitado, entendo bastante delicada a questão.

44.Nos termos da Lei de Licitações, a divisão do objeto em itens destina-se ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade. Veja-se que a Concorrência 01/2004 obedeceu à disposição da lei ao parcelar o objeto. Contudo, a existência de quesitos de avaliação impertinentes faz com que a empresa concorrente em um determinado item precise comprovar também a aptidão em outros aspectos, concernentes aos demais itens do objeto, porém estranhos ao item por ela pleiteado. Assim, a empresa acaba por ser obrigada a atender às exigências relativas a várias parcelas do objeto simultaneamente, o que restringe o universo de licitantes e neutraliza os benefícios originalmente pretendidos com a divisão. Na prática, o parcelamento do objeto torna-se inócuo.

45.Para ilustrar, veja-se a situação do item “Modernização Administrativa”. Conforme a descrição contida no edital (fls. 307 – v. 3), os serviços inerentes à área compreendem análise de organização e métodos, elaboração de modelos de gestão, reengenharia e automação de processos, racionalização de métodos e procedimentos, elaboração de manuais e normas de serviço, organização de acervos documentais, entre outras atividades. Como se vê, as atividades componentes desse item relacionam-se ao campo de conhecimento da Ciência Administrativa. Todavia, os quesitos de pontuação incluem tópicos que são específicos da área de desenvolvimento de sistemas (exigência de ambiente de fábrica de **software**, comprovação de quantidade de pontos por função e horas anuais acumuladas no desenvolvimento e programação de sistemas – fls. 346/348 – v. 3), bem como do item relativo a gerência de dados (comprovação da quantidade de horas anuais adquiridas em administração de dados – fl. 348 – v. 3). Em outras palavras, o licitante que pretender concorrer no item “Modernização Administrativa” deverá comprovar aptidão também em aspectos atinentes a outras duas subdivisões do objeto. Como já descrito no item 41.b) retro, esse problema se repete em outros pontos do edital.

46.A meu ver, essa falha do edital é grave, visto que prejudica o caráter competitivo da licitação e pode contribuir para o direcionamento do certame à seleção de empresas de grande porte.

47.O mesmo ocorre com os itens de pontuação que apresentam excessivo detalhamento. Os pormenores empregados na formulação desses itens devem ser razoáveis e adequados ao que se pretende avaliar. Caso tais detalhes extrapolem a medida necessária à valoração da proposta, então surge a possibilidade de que os respectivos quesitos venham a restringir o caráter competitivo do certame ou levar ao direcionamento do resultado final.

48.A questão da vedação à participação de consórcios foi inicialmente analisada quando da adoção da medida cautelar de suspensão do certame. Naquela oportunidade, considerou-se que o assunto deveria ser examinado posteriormente com maior cuidado, tendo em vista que a possibilidade de se admitir a participação de consórcios depende de cada situação em particular, conforme vem se posicionando a jurisprudência deste Tribunal.

49.Na manifestação ora aduzida, a Setec entende que, caso sejam corrigidas as distorções verificadas no edital da Concorrência 01/2004, não haveria necessidade de se prever a participação de consórcios. Com base nesse parecer, a 5ª Secex propôs a expedição de recomendação à CGSG para que, em futura licitação, providencie estudos no sentido de verificar a viabilidade de se admitir a participação de consórcios.

50.Em geral, entende-se que o art. 33 da Lei 8.666/93 deixa à discricionariedade do gestor a decisão de admitir, ou não, a participação de empresas organizadas em consórcio na licitação. No entanto, se as circunstâncias concretas indicarem que o objeto apresenta vulto ou complexidade que tornem restrito o universo de possíveis licitantes, fica o Administrador obrigado a prever a participação de consórcios no certame com vistas à ampliação da competitividade e à obtenção da proposta mais vantajosa. O seguinte excerto extraído do Voto que acompanha a Decisão 82/2001-1ª Câmara expõe precisamente essa tese:

“Em sua justificativa, o responsável defendeu a tese de que a participação de firmas consorciadas não era obrigatória, conforme estabelecia o art. 26 do Decreto-lei 2.300/86. (...)”

De fato, a participação de firmas consorciadas não era obrigatória. Entretanto, o art. 3º e seu inciso I do então vigente Decreto-lei 2.300/86 estabelecia objetivamente que ‘é vedado aos agentes públicos admitir,

prever, ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condição que: I – comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do procedimento licitatório’.

Esse dispositivo cristalizava um dos princípios mais fundamentais do processo licitatório, que consiste na busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

Celso Antônio Bandeira de Mello, in Elementos de Direito Administrativo, 2ª ed., Revista dos Tribunais, pág. 299/301, leciona que os princípios dão coesão aos diversos dispositivos legais constantes de certo normativo e servem de ponto de partida para a interpretação desses dispositivos legais. Assevera, também que a desobediência a princípio é mais grave que o desrespeito à norma isoladamente considerada.

Assim sendo, embora não existisse dispositivo legal que impusesse explicitamente a admissão de consórcios de empresas nas licitações, o administrador não deveria ter estabelecido essa proibição. Isso porque está obrigado, por princípio, a buscar e a perseguir a proposta mais vantajosa para a administração.

O art. 26 do Decreto-lei deveria ter sido interpretado de modo a harmonizar-se com aquele ideal maior, de tal modo que se eliminasse a possibilidade de exclusão de consórcios de empresas na licitação sob análise.”

51.No caso que se examina, as características do objeto – serviços de informática com ampla oferta no mercado – tornam desnecessário incluir no edital a permissão para participação de consórcios. Por conseguinte, as condições ora presentes tornam despidendo expedir determinação ao órgão sobre o assunto neste momento.

52.À vista dos elementos trazidos aos autos, entendo ter restado demonstrado que o edital da Concorrência 01/2004 traz dispositivos que atentam contra princípios básicos e mandamentos legais reguladores da atuação da Administração Pública na realização de licitações. Essas disposições do mencionado edital estabelecem exigências que ultrapassam a medida necessária para garantir o cumprimento do objeto, contribuindo para frustrar o caráter competitivo da licitação e inviabilizar a obtenção da proposta mais vantajosa.

53.Por esse motivo, considero que não há como dar prosseguimento à Concorrência 01/2004. O certame deve ser anulado para que a CGSG/MDIC elabore novo(s) instrumentos(s) convocatório(s) consentâneo(s) com os princípios e a legislação que regem a matéria.

54.Quanto à aplicação de multa aos gestores, penso que, embora rejeitada a quase totalidade das justificativas, não cabe adotar essa medida, tendo em vista que a suspensão do procedimento licitatório evitou a concretização de prejuízo ao erário.

Ante o exposto, manifesto-me de acordo com o apurado trabalho desenvolvido pela 5ª Secex e pela Setec e VOTO por que este Colegiado aprove o Acórdão que ora apresento.

Sala das Sessões, em 4 de agosto de 2004.

Augusto Sherman Cavalcanti
Relator

ACÓRDÃO Nº 1.094/2004 - TCU - Plenário

1. Processo TC–003.674/2004-3 (com 9 volumes)
2. Grupo: I - Classe de Assunto: VII - Representação
3. Responsáveis: Hilton Kruschewsky Duarte, Coordenador-Geral de Serviços Gerais (CPF 096.239.495-53); Rinaldo Lisboa Accioly, Coordenador-Geral de Modernização e Informática (CPF 504.179.591-68); Sérgio Luís de Castro Abrantes Ferrão, Presidente da Comissão Permanente de Licitação (CPF 338.657.957-49); Abdias da Silva Oliveira, Membro da Comissão Permanente de Licitação (CPF 331.615.501-53); Jerônimo Roberto Ferreira Maximino, Membro da Comissão Permanente de Licitação (CPF 116.726.921-72); Maurício Teixeira da Costa, Membro da Comissão Permanente de Licitação (CPF 045.373.607-63)
- 3.1. Interessado: DNZL Consultoria Empresarial Ltda. (CNPJ 05.365.888/0001-80).
4. Unidades: Coordenação-Geral de Serviços Gerais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – CGSG/MDIC; Coordenação-Geral de Modernização e Informática do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – CGMI/MDIC.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: 5ª Secex.
8. Advogado constituído nos autos: não atuou.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa DNZL Consultoria Empresarial Ltda. com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/93 contra deficiências no edital da Concorrência 01/2004, promovida pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC com a finalidade de contratar a prestação de serviços técnicos de informática,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

9.1. considerar procedente esta representação;

9.2. com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, no art. 45 da Lei 8.443/92 e no art. 251 do Regimento Interno, determinar à Coordenação-Geral de Serviços Gerais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – CGSG/MDIC que adote, no prazo de quinze dias, as providências necessárias à anulação da Concorrência 01/2004 com vistas a dar o exato cumprimento ao disposto no art. 3º da Lei 8.666/93;

9.3. determinar à CGSG/MDIC que, quando da abertura de novo procedimento licitatório em substituição à Concorrência 01/2004, observe o disposto no art. 3º da Lei 8.666/93 e os seguintes preceitos na elaboração do edital:

9.3.1. fixe, de maneira clara e objetiva, os critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global, bem como estabeleça os preços máximos aceitáveis para a contratação dos serviços, tendo por referência os preços de mercado e as especificidades do objeto, conforme o disposto no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/93, e as orientações contidas na Decisão 60/1999-1ª Câmara e nos Acórdãos 957 e 1297/2003-Plenário;

9.3.2. faça constar, como anexo dos editais licitatórios, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, tendo em vista as disposições do art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93;

9.3.3. abstenha-se de fixar a remuneração mínima a ser paga e os benefícios a serem concedidos pelos licitantes aos profissionais que vierem a prestar serviços no MDIC em decorrência de eventual contratação, a fim de evitar a fixação de preços mínimos vedada pelo art. 40, inciso X, da Lei 8.666/93, bem assim atender aos princípios da legalidade, da competitividade e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração;

9.3.4. inclua cláusulas contratuais que estabeleçam, como condição de efetivação de pagamento à contratada, a comprovação da regularidade com o sistema de seguridade social em observância ao art. 195, § 3º, da CF, ao art. 55, inciso XIII, da Lei 8.666/93 e ao entendimento firmado na Decisão 705/1994-Plenário;

9.3.5. inclua, nos editais licitatórios e nos respectivos contratos, disposições que expressem claramente a obrigação de os futuros contratados manterem todas as condições ofertadas em suas propostas técnicas durante a execução contratual, em consonância com o que dispõe o art. 55, inciso XIII, da Lei 8.666/93;

9.3.6. abstenha-se de incluir quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em despesas que sejam desnecessárias e anteriores à própria celebração do contrato ou que frustrem o caráter competitivo do certame, a exemplo dos quesitos que pontuam os licitantes que possuírem, já na abertura da licitação, determinado quadro de pessoal com técnicos certificados e qualificados ou determinadas estruturas físicas, como centros de treinamento, plataformas de treinamento a distância e ambiente de fábrica de **software**, ficando excetuada da vedação a última estrutura citada quando esta se referir ao item “Desenvolvimento e Manutenção de Sistemas” e houver justificativa operacional, devidamente registrada, para exigí-la;

9.3.7. defina, no edital e no contrato a ser celebrado, os requisitos relativos ao quantitativo e à qualificação do quadro de pessoal da empresa contratada que deverão ser satisfeitos por ocasião da execução do contrato;

9.3.8. abstenha-se de incluir quesitos de pontuação que valorem apenas a quantidade de serviços realizados em experiências passadas dos licitantes, sem considerar o desempenho destes ou a complexidade dos serviços realizados;

9.3.9. abstenha-se de incluir quesito que atribua pontos na avaliação da proposta técnica pelo tempo de existência do licitante na prestação de serviços na área de informática;

9.3.10. ao fixar os fatores de ponderação das propostas técnicas e de preços, leve em conta que os fatores de ponderação atribuídos ao índice técnico dos itens componentes do objeto devem ser proporcionais ao grau de complexidade dos serviços incluídos em cada um desses itens;

9.3.11. abstenha-se de vedar o somatório de atestados para fins de comprovação de atendimento a quesitos de pontuação, nos casos em que a aptidão técnica das empresas puder ser satisfatoriamente demonstrada por mais de um atestado;

9.3.12. abstenha-se de vedar a apresentação de atestados que façam referência a serviços prestados em mais de um contrato para fins de comprovação de atendimento a quesitos de pontuação, nos casos em que a aptidão técnica das empresas puder ser satisfatoriamente demonstrada mediante a comprovação de prestação de serviços em vários contratos;

9.3.13. não inclua quesitos de pontuação imprecisos ou que prejudiquem o julgamento objetivo das propostas, a exemplo dos quesitos que se referem à aplicação de metodologias em experiências anteriores dos licitantes;

9.3.14. no caso dos quesitos relativos a metodologias, especifique, no edital e no contrato, os produtos e artefatos que devem ser entregues pela contratada ao contratante como resultado da aplicação dessas metodologias no âmbito da execução do contrato;

9.3.15. inclua quesitos de pontuação da proposta técnica que guardem estrita correlação técnica e operacional com os serviços constantes do item do objeto avaliado, abstendo-se de prever quesitos que não indiquem necessariamente maior capacidade para fornecer os serviços ou que não sirvam para avaliar aspecto relevante ou pertinente do item a que estão relacionados, tais como a utilização da metodologia de fábrica de **software** em itens que não fazem uso dela (e. g. “Gerência de Dados” e “Modernização Administrativa”); a avaliação mediante pontos por função, medida específica para desenvolvimento de sistemas, em itens que não contêm atividades passíveis de serem aferidas por esse critério (e. g. “Gerência de Dados” e “Modernização Administrativa”); a pontuação da parceria Linux, que objetiva a solução de problemas no sistema operacional, em itens que não requerem profundo conhecimento do sistema operacional (e. g. “Desenvolvimento e Manutenção de Sistemas”, “Gerência de Dados” e “Operação de Microcomputador”); a utilização de quesitos referentes a metodologia de gestão de projetos e consultoria técnica de projetos no item “Operação de Microcomputador”; e itens com excesso de detalhamento;

9.3.16. inclua, nos quesitos de pontuação, somente as especificações necessárias à exata avaliação da proposta, aduzindo justificativas e fundamentação técnica quando o detalhamento das especificações se fizer necessário;

9.4. determinar à CGSG/MDIC que mantenha esta Corte de Contas informada sobre o(s) certame(s) licitatório(s) que vier(em) a ser realizado(s) em substituição à Concorrência 01/2004, encaminhando cópia do(s) instrumento(s) convocatório(s) de licitação, das atas de abertura de propostas e de adjudicação, bem como do(s) respectivo(s) contrato(s) que vier(em) a ser celebrado(s);

9.5. determinar à 5ª Secex que efetue o monitoramento do cumprimento das determinações contidas nos itens precedentes, ficando a Unidade Técnica autorizada a solicitar o auxílio da Secretaria de Tecnologia da Informação – Setec, caso entenda necessário;

9.6. dar ciência desta deliberação, bem como do Relatório e do Voto que a acompanham, à representante, à Coordenação-Geral de Serviços Gerais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – CGSG/MDIC e ao Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

10. Ata nº 28/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Na Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

ADYLSON MOTTA

Na Presidência

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO II - CLASSE VII - Plenário

TC-016.194/2002-0

Natureza: Representação.

Órgão: Tribunal Superior Eleitoral – TSE.

Interessado: Exmo. Sr. Werton Magalhães Costa, Procurador da República no Estado da Paraíba.

SUMÁRIO: Representação acerca de possíveis irregularidades no pagamento de gratificação eleitoral a juízes do Tribunal Superior Eleitoral – TSE. Diligência. Conhecimento. Improcedência. Ciência ao interessado.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada pelo Procurador da República no Estado da Paraíba, Dr. Werton Magalhães Costa, acerca de possíveis irregularidades havidas no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, envolvendo o pagamento da gratificação eleitoral a juízes daquele Tribunal.

2. Assevera o representante que houve ‘inadequação e conseqüente ilegalidade do pagamento da gratificação eleitoral pelo Egrégio Tribunal Superior Eleitoral, ante a ruptura com o que definido da L. 8.350/91, combinada com o que dispõe a L. 10.474/02’ (fl. 2).

3. A inadequação, segundo o Procurador da República no Estado da Paraíba, decorre da fixação, pela Portaria n. 148/2002, do Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, do valor da gratificação mensal devida aos juízes eleitorais em R\$ 3.271,74, contrariando, em tese, o disposto na Lei n. 8.350/1991, que estabelece que a referida vantagem, objeto da representação, importa 30% do vencimento básico de um juiz federal, ou seja, R\$ 1.236,49.

4. Em que pese o analista da Secretaria de Fiscalização de Pessoal - Sefip concordar com a tese propugnada pelo Procurador da República, por prudência, sugeriu promover diligência à Presidência do TSE para sanear os autos quanto à determinação das parcelas que compõem o vencimento básico, base de cálculo para a gratificação eleitoral impugnada (fl. 18).

5. Em resposta à preliminar autorizada, a Secretaria de Recursos Humanos do TSE apresentou os seguintes argumentos (fls. 23/29):

“a) por meio da Resolução n.º 18.023/1992, o TSE definiu a expressão “vencimento básico”, como única parcela, sem considerar as gratificações que compõem a remuneração dos magistrados (itens 7 e 8);

b) posteriormente, por meio das Resoluções 18.911/1993 e 19.216/1995, a Representação Mensal e a Parcela Autônoma de Equivalência passaram a constituir base de cálculo para a gratificação de juiz eleitoral.”

6. O diretor técnico daquela unidade especializada aduziu aos autos os argumentos da lavra do Exmo. Sr. Ministro Guilherme Palmeira no Acórdão n. 269/2002, que tratou do pagamento da Gratificação Especial de Localidade – GEL aos magistrados do Tribunal Regional do Trabalho - TRT – 24ª Região, levando-se em conta, não somente o vencimento básico, mas outras parcelas componentes do vencimentos dos juízes (fl. 53):

“Percebe-se, assim, que a Loman (Lei Orgânica da Magistratura Nacional) previu uma gratificação para os magistrados pelo exercício em localidades de difícil acesso, razão pela qual considero admissível, subsidiariamente, ante a inexistência de lei específica para os magistrados a respeito, a percepção da Gratificação Especial de Localidade pelos magistrados, desde que nos exatos termos estabelecidos pela mencionada Lei n. 8.270/1991, **verbis**:

‘Art. 17 - Será concedida Gratificação Especial de Localidade (GEL) aos servidores da União, das autarquias e das fundações públicas federais em exercício em zonas de fronteira ou em localidades cujas condições de vida o justifiquem, conforme dispuser regulamento a ser baixado pelo Poder Executivo no prazo de trinta dias.

Parágrafo único. A gratificação de que trata este artigo:

a) é calculada com base nos percentuais de quinze por cento sobre o vencimento do cargo efetivo no caso de exercício em capitais, e de trinta por cento, em outras localidades; (...)’

Nesse sentido, cabe observar que o entendimento do Tribunal é de que a GEL deve incidir exclusivamente sobre o vencimento básico, definido no art. 40 da Lei n. 8.112/1990, conforme a Decisão n. 220/1999-Plenário e os Acórdãos n. 079/2000 e 267/2000, ambos também do Plenário.

Segundo mencionado pelos próprios magistrados, os ‘vencimentos’ dos membros do Poder Judiciário são compostos das seguintes parcelas: Vencimento Básico, Representação Mensal e Parcela Autônoma de Equivalência (PAE). Ressalte-se que tanto a Representação Mensal quanto a PAE utilizam como base de cálculo o Vencimento Básico, que nada mais é que o vencimento do cargo efetivo, equivalente àquele tratado

no art. 40 da Lei n. 8.112/1990. Sendo assim, claro está que a GEL deveria incidir tão-somente sobre essa parcela.

De fato, ao tempo em que se admite a aplicação subsidiária da lei, é dela que estritamente devem ser observados todos os ditames, não havendo fundamentação para se adotar procedimento para os magistrados distinto daqueles dirigidos aos servidores públicos. Somente lei específica poderia mudar tal entendimento.

Nesses termos, entendo que deva ser exarada determinação ao órgão no sentido de rever os valores da GEL paga aos magistrados, como vantagem pessoal nominalmente identificada, de forma a excluir da base de cálculo as parcelas correspondentes à Representação Mensal e à Parcela Autônoma de Equivalência. De outra parte, reconhecendo a possibilidade de interpretações equivocadas da lei, entendo que tal ocorrência, por si só, não ensejaria multa aos responsáveis".

7. **Mutatis mutandis**, por considerar o texto legal relativo à gratificação devida aos juízes eleitorais ainda mais restritivo e menos sujeito a interpretações equivocadas que o caso apreciado no Acórdão n. 269/2002 - Plenário, reputou como ilegal a interpretação dada pelo TSE ao conceito de vencimento básico e, por conseguinte, a vantagem objeto da discussão.

8. Também reforça sua tese, citando o art. 1º da Lei n. 8.852/1994, que bem distingue os conceitos de vencimento básico e vencimentos:

“Art. 1º - Para os efeitos desta Lei, a retribuição pecuniária devida na administração pública direta, indireta e fundacional de qualquer dos Poderes da União compreende:

I - como vencimento básico:

a) a retribuição a que se refere o art. 40, da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, devida pelo efetivo exercício do cargo, para os servidores civis por ela regidos;

II - como vencimentos, a soma do vencimento básico com as vantagens permanentes relativas ao cargo, emprego, posto ou graduação".

9. Dessa forma, coerente com sua análise, propõe a esta Corte de Contas que (fls. 54/55):

“a) conheça desta representação, com fundamento no art. 237, inc. I, do Regimento Interno, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) determine ao Tribunal Superior Eleitoral e aos Tribunais Regionais Eleitorais em todos os Estados da Federação que:

1) no prazo máximo de 15 (quinze) dias, corrijam o cálculo da gratificação prevista no art. 2º da Lei n. 8.350/1991, para corresponder a 30% tão-somente do vencimento básico do cargo de juiz federal, excluindo-se da sua base de cálculo a gratificação de representação mensal, a parcela autônoma de equivalência e quaisquer outras parcelas eventualmente consideradas no cálculo dessa gratificação, para todos os magistrados ativos, inativos e os pensionistas;

2) comuniquem a este Tribunal de Contas as providências tomadas em relação à correção determinada, findo o prazo de 15 dias;

c) determine à Sefip que verifique o cumprimento do Acórdão que vier a ser prolatado, nas futuras fiscalizações, assim como nos processos de concessões de aposentadorias e pensões, relativos ao Tribunal Superior Eleitoral ou aos Tribunais Regionais Eleitorais;

d) determine aos órgãos de controle interno do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais que verifiquem o cumprimento do Acórdão que vier a ser proferido, nas contas desses órgãos relativas ao próximo exercício;

e) seja dada ciência do Acórdão que vier a ser proferido, assim como do Relatório e do Voto que a fundamentarem, ao Exmo. Sr. Werton Magalhães Costa, Procurador da República no Estado da Paraíba, ao Exmo. Sr. Presidente do Tribunal Superior Eleitoral e aos Presidentes dos Tribunais Regionais Eleitorais;

f) juntar os presentes autos às contas do Tribunal Superior Eleitoral relativas ao exercício de 2003.”

10. O Ministério Público manifesta-se de acordo com a proposta da Sefip (fl. 57).

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Representação formulada pelo Procurador da República no Estado da Paraíba, Dr. Werton Magalhães Costa, acerca de possíveis irregularidades havidas no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, envolvendo o pagamento da gratificação eleitoral a juízes daquele Tribunal.

2.Segundo o representante, a inadequação do pagamento da gratificação eleitoral, decorre da inobservância do disposto na Lei n. 8.350/1991, que define, em seu art. 2º, que a referida vantagem corresponderá a 30% do vencimento básico de juiz federal.

3. Supostamente, a ilegalidade ocorreu em face da fixação, pelo TSE, do valor da gratificação mensal devida aos juízes eleitorais em R\$ 3.271,74, que considerou como base de cálculo os vencimentos dos juízes federais. Aqui é que está o cerne da questão: verificar se a interpretação conferida pelo TSE ao termo vencimentos atende ao mandamento do art. 2º da Lei n. 8.350/1991.

4. Acontece que a remuneração dos magistrados, desde o advento da Lei Complementar n. 35/1979 – Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Loman), é composta de vencimentos, adicionados das vantagens previstas no seu art. 65. Esses vencimentos devem ser fixados em valor certo, consoante o art. 61 da mesma lei:

“Art. 61 - Os vencimentos dos magistrados são fixados em lei, em valor certo, atendido o que estatui o art. 32, parágrafo único.

(...)

Art. 65 - Além dos vencimentos, poderão ser outorgadas aos magistrados, nos termos da lei, as seguintes vantagens:

(...)

V - representação;

VI - gratificação pela prestação de serviço à Justiça Eleitoral; (...)

VIII - gratificação adicional de cinco por cento por quinquênio de serviço, até o máximo de sete;

(...)

X - gratificação pelo efetivo exercício em Comarca de difícil provimento, assim definida e indicada em lei.

§ 1º - A verba de representação, salvo quando concedida em razão do exercício de cargo em função temporária, integra os vencimentos para todos os efeitos legais.

§ 2º - É vedada a concessão de adicionais ou vantagens pecuniárias não previstas na presente Lei, bem como em bases e limites superiores aos nela fixados.” (destaques acrescentados)

5. Assim, verifica-se que os magistrados não percebem nenhuma parcela intitulada de vencimento básico. Entretanto, há de se convir que, na remuneração, a parcela que serve de base de cálculo para a concessão das demais é denominada ‘vencimentos’, sendo razoável supor que esses ‘vencimentos’ correspondem ao vencimento básico do regime jurídico dos servidores civis.

6. Em relação à parcela autônoma de equivalência, transcrevo trecho do Voto condutor do Acórdão n. 1.390/2003-Plenário :

“A parcela autônoma de que trata o parágrafo primeiro da Lei n. 8.448/1992 há de ser entendida como adequação dos valores dos vencimentos em decorrência da imposição legal de equiparação da remuneração dos Ministros do Supremo Tribunal Federal àquela dos membros do Congresso Nacional. Essa é a interpretação que permite que se coadune a concessão da vantagem com o disposto no Estatuto da Magistratura, pois se não integrar os vencimentos a vantagem seria indevida porque não está incluída no rol exaustivo de vantagens conferidas aos magistrados, previstas no art. 65 da Loman.”

7. Desta feita, conclui-se que a parcela autônoma de equivalência está incluída nos vencimentos de que trata o art. 65 da Loman e que esses vencimentos, por sua natureza, correspondem ao vencimento básico do regime jurídico dos servidores civis.

8. A questão restou superada com o advento da Lei n. 10.474/2002, pois, em decorrência desse diploma legal, os magistrados deixaram de auferir a Parcela Autônoma de Equivalência, visto que a referida vantagem foi incorporada ao vencimento. A Resolução do Supremo Tribunal Federal n. 235/2002 estabelece que a remuneração dos magistrados é composta de vencimento e representação mensal, a qual compõe os vencimentos, e adicional por tempo de serviço (fls. 9/12).

9. Cabe ressaltar que, embora com **nomen iuris** diversos, o vencimento básico a que se refere a Lei n. 10.474/2002 é aquele a que se refere o **caput** do art. 65 da Loman. Reforça-se essa conclusão o fato de que a estrutura remuneratória dos magistrados deve ser tratada em lei complementar (inciso V e **caput** do art. 93 da Constituição Federal).

10. Dessa forma, caso se entendesse que o vencimento básico da Lei n. 10.474/2002 não fosse os vencimentos de que trata o art. 65 da Loman, estar-se-ia diante de inconstitucionalidade desse preceito da lei ordinária, uma vez que haveria afronta ao mandamento insculpido na Carta Magna, qual seja, que a

remuneração dos magistrados deva encontrar respaldo em lei complementar, no caso, o Estatuto da Magistratura.

11. Reforça essa tese o pronunciamento do Exmo. Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Dr. Paulo Soares Bugarin, que concorda quanto à procedência, nos autos do TC n. 005.439/2000-0, de recurso de reconsideração, no que tange à reforma do item **b** do Acórdão n. 269/2002 – Plenário, **in verbis**:

“7. Ainda tratando do item **b** do aresto fustigado, a unidade instrutiva acertadamente demonstra que a alegação do recorrente deve ser acolhida. Com efeito, deve-se entender que, antes da Lei n. 10.474/2002, a parcela autônoma de equivalência estaria incluída nos vencimentos de que trata o art. 65 da Loman, que, por sua natureza, correspondem ao vencimento básico da Lei n. 8.112/1990. Posteriormente à edição da Lei n. 10.474/2002, a parcela autônoma de equivalência foi incorporada aos vencimentos dos magistrados.

8. A Serur também acatou a alegação do recorrente de que a gratificação especial de localidade deve incidir sobre o vencimento básico, a representação mensal e a parcela autônoma de equivalência. Adotando como base o raciocínio desenvolvido para a parcela autônoma de equivalência, que concluiu que os vencimentos dos magistrados, determinados pelo art. 65 da Loman, correspondem ao vencimento básico do Regime Jurídico Único dos servidores civis, a pretensão do suplicante merece guarida.”

12. Naquela ocasião, acolhi o entendimento da unidade especializada, fortalecido pelo parecer do Ministério Público junto ao TCU, com relação à reforma do item **b** do aresto recorrido. Esta Corte de Contas, por sua vez, em sessão plenária de 07/07/2004, também aquiesceu a esse entendimento, por meio do Acórdão n. 870/2004, constante da Ata n. 24/2004.

13. Portanto, no mérito, entendo que não procedem os argumentos apresentados pelo representante.

14. Dessarte, deve-se dar ciência da deliberação que for adotada por este Tribunal de Contas ao Exmo. Sr. Werton Magalhães Costa, Procurador da República no Estado da Paraíba, arquivando-se este processo. Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 4 de agosto de 2004.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1.095/2004 - TCU - Plenário

1. Processo TC n. 016.194/2002-0.

2. Grupo II; Classe de Assunto: VII - Representação.

3. Interessado: Exmo. Sr. Werton Magalhães Costa, Procurador da República no Estado da Paraíba.

4. Órgão: Tribunal Superior Eleitoral - TSE.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: Dra. Cristina Machado da Costa e Silva.

7. Unidade Técnica: Sefip.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes à representação formulada pelo Procurador da República no Estado da Paraíba, Dr. Werton Magalhães Costa, acerca de possíveis irregularidades havidas no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, envolvendo o pagamento da gratificação eleitoral a juízes daquele Tribunal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. - com fulcro no inciso I e no parágrafo único do art. 237, do Regimento Interno do TCU, conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. - encaminhar ao interessado cópia deste Acórdão e do Relatório e Voto que o fundamentam;

9.3. - arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 28/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Adylson Motta (na Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

ADYLSON MOTTA

Na Presidência

MARCOS BEMQUERER COSTA

Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

ANEXO III DA ATA Nº 28, DE 4 DE AGOSTO DE 2004

(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSO TC-020.556/2003-5 (PRELIMINAR)

Acórdão nº 1.090, adotado no processo nº 020.556/2003-5, quando o Tribunal Pleno, ao acolher proposta do Ministro Walton Alencar Rodrigues, converteu o julgamento em diligência (artigos 113, II, e 116, § 1º do Regimento Interno).

ACÓRDÃO Nº 1.090/2004 - TCU - Plenário

1. Processo TC 020.556/2003-5 (c/ 2 volumes e 5 anexos)

2. Grupo I, Classe de Assunto VII – Representação

3. Responsáveis: Jorge Francisco Medauar (CPF 010.214.515-68), Afrísio de Souza Vieira Lima (CPF 000.615.575-87), Celso Damião Gonçalves Quintanilha (CPF 332.147.607-00), Tecon Salvador S/A (CNPJ 03.642.342/0001-01) e Intermarítima Terminais Ltda (CNPJ 96.825.575/0001-12)

3.1. Interessado: Ministério Público junto ao TCU

4. Entidade: Companhia Docas do Estado do Bahia – Codeba

5. Relator: Ministro Adylson Motta

6. Representante do Ministério Público: Dr^a Cristina Machado da Costa e Silva

7. Unidade Técnica: Secex/BA

8. Advogados constituídos nos autos: Tânia Mara Camargo Falbo (OAB-DF 3.533), Daniel da Silva Antunes (OAB-DF 4.711/E), Fernanda Guimarães Hernandez (OAB-DF 7.009), Flávio de Almeida Salles Júnior (OAB-DF 1.303), Luiz Walter Coelho Filho (OAB-BA 8.562), Eliane Saldan (OAB-PR 34.069), Jacqueline Andréa Wendpap (OAB-PR 13.027), Osman Tadeu de Almeida Bagdêde (OAB-BA 9.973), Walter Costa Porto (OAB/DF 6.098) e Antonio Mário Dias de Medeiros Netto (CPF 297.620.575-20)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pelo Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, em face de informações trazidas pelo Consórcio Nacional Eadi Logística e Distribuição, depondo contra a arrendatária dos serviços de movimentação de cargas no Porto de Salvador, Tecon Salvador S/A, traduzidas pela cobrança adicional, em duplicidade, de taxa de serviço de entrega e movimentação de contêineres a outros recintos alfandegados – denominada “Terminal Handling Charge” – THC (ou THC-2, conforme denominação dada pela Eadi);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues e com fundamento nos art. 113, II, e 116, § 1º, do Regimento Interno do TCU, converter o julgamento dos presentes autos em diligência, a fim de colher manifestação da Secretaria de Fiscalização de Desestatização acerca da matéria neles tratada.

10. Ata nº 28/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Adylson Motta (Relator), Walton Alencar Rodrigues (Redator), Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO

Presidente

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Ministro-Redator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

ANEXO IV DA ATA Nº 28, DE 4 DE AGOSTO DE 2004

(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS ORIUNDOS DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DE CARÁTER RESERVADO

Relatórios e Votos emitidos pelos respectivos Relatores, bem como os Acórdãos nºs 1.097 e 1.098, adotados nos processos nºs 020.226/2003-0 e 000.761/1998-2, respectivamente, relatados na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado realizada nesta data (Parágrafo único do artigo 133 do Regimento Interno).

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 020.226/2003-0 (Sigiloso, com 2 volumes)

Natureza: Relatório de Levantamento Auditoria.

Órgão: Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda no Amazonas.

Interessado: Identidade preservada (art. 55, §1º da Lei 8.443/92, c/c o art. 35, §4º, inciso II da Resolução/TCU 77/96).

Sumário: Denúncia. Possíveis irregularidades na execução de contrato firmado entre a empresa Marshal Vigilância e Segurança Ltda. e a Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda no Amazonas. Procedência. Determinações. Ciência ao denunciante. Retirada da chancela de sigilo aposta aos autos, preservando-a com relação à identificação do denunciante. Apensamento às Contas da Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda no Amazonas relativas ao exercício de 2003.

RELATÓRIO

Trata-se de documentação (fls. 1/20) encaminhada a este Tribunal, autuada como denúncia, informando a prática de eventual descumprimento de cláusula contratual referente ao fornecimento de alimentação a empregados da empresa Marshal Vigilância e Segurança Ltda., contratada por órgãos públicos federais.

2.O denunciante noticia que empresa previu em sua planilha de preços o valor de R\$ 4,40, referente a tíquete-alimentação, conforme Cláusula 14 da Convenção Coletiva de Trabalho – 2003/2004. No entanto, ao contrário, a contratada estaria fornecendo a alimentação sob a forma de marmita, de péssima qualidade.

3.Em despacho de fl. 23, consignei que o interessado não integra o rol dos legitimados a requerer ao Tribunal a realização de auditoria. Entretanto, encaminhei os autos à Secex/AM para que autuasse os documentos como denúncia e procedesse à apuração das possíveis irregularidades.

4.Inicialmente, foram realizadas diligências à Alfândega do Porto de Manaus, à Alfândega do Aeroporto de Manaus, à Gerência de Administração do Ministério da Fazenda no Amazonas, ao Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia e à Superintendência da Zona Franca de Manaus, à Alfândega do Porto de Manaus e à Alfândega do Aeroporto de Manaus (fls. 33/37), solicitando informações sobre a existência de contrato firmado

com a empresa Marshal Vigilância e Segurança Ltda., e, em caso afirmativo, esclarecimentos sobre a forma e os resultados da fiscalização relativa às cláusulas pactuadas, em especial com relação à alimentação fornecida aos empregados da contratada.

5.A instrução de fls. 47/52 registra que a Alfândega do Porto de Manaus e a Alfândega do Aeroporto de Manaus informaram não manter contrato com a mencionada firma. Os demais órgãos responderam que mantinham contratos com a Marshal. A Unidade Técnica observa que, quanto ao Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia e à Superintendência da Zona Franca de Manaus, foram instruídos processos específicos para a apuração das possíveis irregularidades nos contratos firmados por estas entidades (Processos 021.883/2003-3 e 021.909/2003-1). Assim, estes autos passaram a tratar especificamente do contrato da Gerência de Administração do Ministério da Fazenda no Amazonas.

6.Com relação à diligência realizada (Ofício/TCU/AM 634/2003, fl. 33), em que se solicitava à unidade do Ministério da Fazenda no Amazonas que informasse se possuía contrato com a empresa Marshal e se o contrato estava sendo cumprido nos termos ajustados, este órgão respondeu que tinha contrato desde 2001 e que “no que concerne a alimentação fornecida aos empregados, informamos que a última Convenção Coletiva de Trabalho em vigor até 31 de março de 2004, estabeleceu que o valor do tíquete-alimentação em R\$ 4,40 (quatro reais e quarenta centavos), e de acordo com a fiscalização do contrato não existe nenhuma anormalidade quanto a alimentação fornecida aos vigilantes” (fl. 40).

7.A Secex/AM realizou nova diligência (Ofício/TCU/AM 098/2004, fl. 53) para que a Gerência de Administração do MF/AM informasse efetivamente se a empresa contratada estava fornecendo vale-alimentação aos empregados. O órgão respondeu, nos termos do Ofício 0095, de 15/04/2004, simplesmente remetendo cópias de documentos da empresa Marshal sobre o fornecimento de vale-alimentação.

8. A documentação encaminhada pelo órgão diligenciado (fls.54/71 do Volume Principal e 01/154 do Vol. 2), recebeu do Analista da Secex/AM o seguinte exame (fls. 72/76):

“9.Os documentos apresentados são: carta da empresa Marshal para a Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda, datada de 14/04/2004 (fls. 55/57), consulta de processos junto ao TRT (fls. 58/59), termo de audiência da 3ª Vara de Conciliação e Julgamento de Manaus (fls. 60/61), sentença da 3ª Vara do Trabalho de Manaus (fls. 62/64), Acórdão 5.569/2001 (fls. 65/68), ata de audiência do procedimento preparatório de ICP 150/2003 (fls. 69/70) e declaração do SINDEVAM (fls. 71), os quais passamos a analisar.

(...)

11.Nos autos verifica-se que o denunciante parte de dois pontos principais para solicitar a intervenção do Tribunal: a falta de fiscalização do contrato acerca do cumprimento da cláusula de fornecimento de ticket-alimentação e a não concessão de ticket-alimentação, oferecendo em contrapartida alimentação de qualidade inferior.

12.A Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda no Amazonas paga, mensalmente, valor correspondente a R\$ 4,40, para efeito de alimentação dos vigilantes, valores estes estabelecidos na planilha de custos que serviu de base para formação do preço do contrato.

13.A Cláusula Quarta, item 12 do Contrato 018/2001, estabelece que a contratada deve ‘fornecer Vale Transporte e Vale Alimentação aos vigilantes e demais empregados envolvidos nos serviços contratados’ (fls. 06, Vol. 2).

14.A Cláusula 14 da Convenção Coletiva de Trabalho estabelece que (fls. 7):

‘as empresas se obrigam a fornecer alimentação aos seus empregados (...) através do ticket-alimentação, observando-se as condições estabelecidas nos parágrafos seguintes:

Parágrafo Primeiro: Os tickets de que trata esta cláusula serão fornecidos de uma única vez no dia do pagamento de salário, sendo devido um para cada dia de trabalho, autorizado o desconto no mês vencendo, relativamente às faltas havidas no mês anterior...

(...)

Parágrafo terceiro: As empresas que prestam serviços a empresas ou repartições, cujos contratos tenham garantido o fornecimento da refeição pelo tomador do serviço, em seu próprio refeitório, e sendo esta de boa qualidade, fica dispensada da obrigação do fornecimento do ticket-alimentação’.

15.Como se observa, o espírito da norma laboral é atender a necessidade de alimentação dos vigilantes, quando estiverem em serviço. A regra é o fornecimento do ticket-alimentação, porém a empresa prestadora ficará dispensada quando o tomador do serviço fornecer a refeição em seus refeitórios.

16.A questão é saber se a empresa prestadora do serviço de vigilância pode fornecer refeições a seus trabalhadores e eximir-se de fornecer os ticket-alimentação. Fazendo-se uma interpretação lógico-sistêmica, entendemos que essas empresas não podem fornecer alimentação aos seus vigilantes, por falta de amparo da Convenção Coletiva de Trabalho – 2003/2004 e no próprio Contrato 018/2001, pelos motivos a seguir.

16.1.Uma empresa que fornece ticket-alimentação tem um custo do valor de face e um adicional pago à empresa administradora desses tickets. A empresa que oferece alimentação in natura, como marmitas, pode conseguí-las no mercado local por valores inferiores a R\$ 4,40, tendo por conseguinte, um ganho, que não é repassado para o órgão contratante.

16.2.A empresa alterou cláusula contratual unilateralmente, visto que não consta comunicado que não concedia os ticket-alimentação, salvo o expediente datado de 14/04/2004 (fls. 55/57), onde apresenta justificativa para o não fornecimento de vale-alimentação.

16.3.A principal justificativa apresentada está amparada em decisão judicial. Conforme Sentença da 3ª Vara do Trabalho de Manaus e Acórdão do TRT/11ª Região, foi tornado improcedente o pedido feito pelo Sindicato dos Vigilantes acerca do fornecimento de vale-alimentação, sendo resumida a lide na ementa da peça colegiada, exarada em outubro de 2001, nos termos a seguir (fls. 65/68):

‘O fornecimento de alimentação, por opção dos próprios funcionários, supre a exigência de cláusula convencional de fornecimento de ticket-alimentação’.

16.4.Este julgado amparou-se no que foi estabelecido no CCT99/00, onde o sindicato dos vigilantes exigia que a empresa Marshal concedesse ticket-alimentação, ao invés de alimentação in natura. Essa decisão é de 2001, porém, por ocasião da CCT 2003/2004, não foi considerada a substituição acima, sendo, portanto, um indicativo que as partes entenderam que, para aquele acordo, não deveria caber tal substituição.

16.5.O órgão aceitou tacitamente a mudança, mesmo antes de conhecer as justificativas, descumprindo o princípio da formalidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da legalidade.

16.6.O Contrato 018/2001 é um contrato administrativo, regido por regras de direito público e suas cláusulas decorreram de um processo licitatório, onde os participantes ofereceram seus preços com base naqueles requisitos, devendo estes serem observados na execução do contrato.

17.Em relação à alimentação oferecida, o denunciante não apresentou provas de sua qualidade inferior, assim como de doenças que tenham causado aos vigilantes, todavia, a questão não é de fato e sim de direito, visto que os termos contratuais devem ser observados.

18.Quanto à alegação que não há fiscalização por parte dos órgãos e entidades sobre os contratos, em especial no fornecimento de alimentação, tendo neste autos o paradigma apenas da Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda no Amazonas, verificamos que o órgão informou que realiza fiscalização no contrato, conforme documento de fls. 40. Todavia, entendemos que houve falha no acompanhamento do contrato no tocante ao item discutido nos autos.

19.Desta forma, o Contrato 018/2001, está sendo descumprido parcialmente pela empresa Marshal, a qual fornece alimentação in natura, em lugar de ticket-alimentação, sem qualquer previsão legal ou contratual, ferindo especificamente a CCT – 2003/2004”.

9.Ante o que expôs, o Analista formula a seguinte proposta de encaminhamento, que contou com a anuência da Diretora e da Secretária da Secex/AM (fl. 77):

“I)conhecer da presente denúncia para no mérito considerá-la procedente;

II)determinar à Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda no Amazonas que:

a) exija da empresa Marshal Vigilância e Segurança Ltda. o cumprimento da Cláusula Quarta, item 12 do Contrato 018/2001, no tocante ao fornecimento de Vale Alimentação aos vigilantes que prestam serviços no órgão, sob pena de rescisão contratual na forma prevista no art. 77 da Lei 8.666/93 e Cláusula Décima do referido contrato.

b) seja informado a este Tribunal, no prazo de 30 dias, o cumprimento do fornecimento do Vales alimentação e as medidas tomadas, em caso negativo.

c) seja feita fiscalização concomitante à execução do contrato para evitar que desvios dessa natureza ocorram, na forma do art. 67 da Lei 8.666/93 e Cláusula Oitava do referido contrato;

III)comunicar a decisão tomada por este Tribunal ao denunciante; e

IV)juntar o presente processo às contas do exercício de 2003”.

É o relatório.

VOTO

A presente denúncia merece ser conhecida por preencher os requisitos do art. 53, **caput**, da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 235 do Regimento Interno do TCU.

2.A questão motivadora da Denúncia é o descumprimento de disposição contratual e da Convenção Coletiva de Trabalho, vigente no período de 2003 e 2004, uma vez que a empresa Marshal Vigilância e Segurança Ltda., contratada pela Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda no Amazonas, fornecia alimentação **in natura** a seus empregados, ao invés de tíquete-alimentação, como previsto contratualmente.

3.Com efeito, a Cláusula 4ª, Item 12, do Contrato nº 18/2001, firmado com o órgão do Ministério da Fazenda a referida empresa, estabelece o seguinte, **in verbis** (fl. 6, Vol. 2):

“Cláusula Quarta – DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA – A CONTRATADA obriga-se a:
(...)

12 – Fornecer Vale Transporte e Vale Alimentação aos vigilantes e demais empregados envolvidos nos serviços contratados”.

4.A Convenção Coletiva de Trabalho para o período de 2003/2004 (fl. 7), na sua Cláusula 14, também assegura o fornecimento de vale-alimentação.

5.Dessa forma, ante o disposto no referido contrato e na convenção coletiva de trabalho vigente entre a contratada e seus empregados, entendo que o contratante deve fazer cumprir o termo contratual, no que concerne ao fornecimento do vale-alimentação, motivo por que considero apropriada a proposta da Secex/AM de determinação corretiva ao órgão, haja vista, ainda, os fundamentos consignados na instrução da Unidade Técnica e que foram reproduzidos no Relatório.

6.Assim, creio adequado determinar à Secex/AM que acompanhe o atendimento dessa determinação pela Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda no Amazonas, representando ao Tribunal em caso de descumprimento.

7.Acrescento que, com relação às denúncias referentes ao contratos firmados entre o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa) e a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) com a empresa de vigilância de que trata estes autos (Processos 021.883/2003-3 e 021.909/2003-1), este Tribunal já se pronunciou sobre a questão nos Acórdãos Plenários 415 e 439, ambos de 2004.

8.Por fim, entendo que, com fundamento no art. 236, §1º, do Regimento Interno do TCU, deva ser retirado a chancela de sigiloso aposta aos autos quanto aos fatos, mantendo-a quanto à autoria da denúncia.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de agosto de 2004.

ADYLSO MOTA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1.097/2004 - TCU - Plenário

1. Processo TC 020.226/2003-0 (Sigiloso, com 2 volumes)
2. Grupo: I, Classe de Assunto: VII – Denúncia
3. Interessado: Identidade preservada (art. 55, §1º da Lei 8.443/92, c/c o art. 35, §4º, inciso II da Resolução/TCU 77/96)
4. Órgão: Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda no Amazonas
5. Relator: Ministro Adylson Motta
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/AM
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia, noticiando a prática de eventual descumprimento de cláusula contratual referente ao fornecimento de alimentação, no âmbito da Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda no Amazonas.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. – conhecer da presente denúncia por preencher os requisitos contidos no art. 53, **caput**, da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 235 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. – determinar à Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda no Amazonas que:

9.2.1. – exija da empresa Marshal Vigilância e Segurança Ltda. o cumprimento da Cláusula 4.24 do Contrato nº 029/2002, no tocante ao fornecimento de Vale Alimentação aos empregados que prestam serviços ao órgão, informando a este Tribunal, no prazo de 30 dias, as providências adotadas;

9.2.2. – realize fiscalização concomitante à execução do referido contrato para evitar que desvios dessa natureza ocorram;

9.3. – determinar à Secex/AM que acompanhe o atendimento da aludida determinação pelo INPA, representando ao Tribunal em caso de descumprimento;

9.4. – retirar a chancela de sigiloso aposta aos autos, mantendo-a quanto à autoria da denúncia;

9.5. – dar ciência desta deliberação ao denunciante; e

9.6. – apensar oportunamente o presente processo às contas da Gerência Regional de Administração do Ministério da Fazenda no Amazonas relativas exercício de 2003.

10. Ata nº 26/2004 – Plenário (Sessão Extraordinária de Caráter Reservado)

Ata nº 28/2004 – Plenário (Sessão Ordinária)

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Extraordinária de Caráter Reservado

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Adylson Motta (Relator), Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

na Presidência

ADYLSO MOTA

Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

Grupo I - Classe VII – Plenário

TC 000.761/1998-2.

Natureza: Denúncia.

Entidade: Telecomunicações do Estado do Maranhão S.A. - Telma.

Responsável: Jorge Cateb Neto (CPF 016.863.053-20).

Sumário: Denúncia. Supostas irregularidades na liberação de recursos em favor de projetos culturais no Estado do Maranhão. Realização de diligências, com vistas a verificar o estágio em que se encontravam as respectivas prestações de contas. Aprovação pelo Ministério da Cultura e pelo Controle Interno das contas do Projeto “Catirina”. Inexistência de notícia sobre a aprovação das contas relativas ao Projeto “Memorial de São José de Ribamar”. Conhecimento da denúncia. Determinações. Monitoramento.

Trata-se de denúncia a respeito de atos supostamente irregulares, praticados pela extinta Telecomunicações do Estado do Maranhão S.A. – Telma e pela Telecomunicações Brasileiras S.A. – Telebrás, que teriam autorizado, sob o amparo da Lei nº 8.313/1991 (Lei Rouanet), a liberação de grande volume de recursos em favor de projetos culturais no Estado do Maranhão.

2. Assevera o denunciante que a Telma repassou recursos no valor de R\$ 500.000,00 ao Centro Cultural Ópera Brasil, entidade civil com sede em São Luís, para dar suporte à montagem do espetáculo folclórico-teatral “Catirina”. Acusou, ainda, a realização de dois patrocínios, nos valores de R\$ 600.000,00 e outro de R\$

700.000,00, destinados à edificação da Basílica do Município de São José de Ribamar. Também alega o denunciante que as liberações foram realizadas em momento no qual Telma e Telebrás ofereciam a seus empregados reajuste salarial extremamente baixo.

3.Com intuito de apurar a regularidade da concessão dos financiamentos acima relacionados e da gestão dos respectivos recursos, determinei a realização de diligência ao Ministério da Cultura, com a finalidade de que fossem obtidas informações sobre as prestações de contas dos projetos incentivados, assim como sobre as providências adotadas no caso de terem sido verificadas irregularidades na aplicação dos recursos concedidos por meio de patrocínios, nos termos da Lei nº 8.313/91.

I - Temporada Ópera Brasil

4.Verificou-se que o Centro Cultural Ópera Brasil recebera os seguintes incentivos para implementação do Projeto Temporada Ópera Brasil:

Petrobrás.....R\$ 400.000,00,
Telebrás.....R\$ 746.000,00, e
Telma R\$ 500.000,00.

I.1 – Concessão da Parcela de R\$ 500.000,00 pela Telma

5.Quanto à concessão da parcela de R\$ 500.000,00, o Sr. Analista deixou consignado que:

“a incentivadora transferiu o dinheiro para o Centro Cultural Ópera Brasil no dia 4 de dezembro de 1996 (vide autorização de pagamento a fls. 108 – vol. principal e respectivo crédito bancário a fls. 46 – vol. 1), antes, pois, do pronunciamento da Funarte (vide fl. 100), só emitido aos 10 de dezembro de 1996, e de comunicação do fato pela Telebrás em 14 de dezembro de 1996 (vide fl. 99). Por outro lado, não existe entre os documentos perscrutados prova de que a chancela formal do Ministério da Cultura tenha sido publicada no Diário Oficial da União. Por tudo isso, refletida está desobediência às normas dos arts. 19 da Lei n.º 8.313/1991 (Lei “Roanet”) e 27 do Decreto n.º 1.494/1995, que a regulamentou.

Chama a atenção ainda no ato concessório o fato, apreensível nos documentos juntados durante a fiscalização da Secex-MA, que a proposta do Centro Cultural Ópera Brasil (fls. 46/47 e 61/95 – vol. principal) desatende às especificações do art. 2.º, caput, do Decreto n.º 1.494/1995, faltando ao instrumento inaugural de autoria do proponente estratégias de ação, prazos, metas quantitativas e qualitativas, planilha de custos e cronograma físico-financeiro.

Cumpre lembrar ainda que, ratificadas pela Coordenadoria de Prestação de Contas da Secretaria de Apoio à Cultura (vide notas a fls. 213 – vol. principal), duas irregularidades afetam a normalidade da execução do patrocínio sub examine. São elas: (a) atraso no envio pelo Centro Cultural Ópera Brasil da prestação de contas à SAC, infringindo-se o art. 9.º, inciso I, da Instrução Normativa Conjunta n.º 1/MinC/MF/1995; (b) ausência de confirmação pela Telma das informações prestadas pelo Centro Cultural Ópera Brasil acerca da prestação de contas, violando-se o disposto no art. 9.º, inciso I, da Instrução Normativa Conjunta n.º 1/MinC/MF/1995.”

I.2 – Gestão dos Recursos Destinados à Montagem do Espetáculo Catirina

6.Originariamente, tinham sido identificadas pendências na prestação de contas do Projeto “Temporada Ópera Brasil Popular”, com sugestão de reprovação de despesas que perfaziam o montante de R\$ 399.069,58.

7.Posteriormente, a Coordenadoria de Acompanhamento e Avaliação da Secretaria de Apoio à Cultura do Ministério da Cultura, ao examinar as respectivas contas, acusou diversas inconsistências verificadas, que foram assim sintetizadas pelo Sr. Analista:

“(I) relativamente ao fomento de R\$ 400.000,00 (ou 503.018,10 UFIRs) oriundo da Petrobrás e movimentado na conta corrente n.º 43257-3, agência 0130 do Banco do Estado do Maranhão (Bem):

(a) falta de encerramento da conta bancária e de demonstração de aplicação financeira (subitem 6.1 da APC);

(b) relação de cheques debitados e não incluídos na Relação de Pagamentos, bem como falta de comprovação de despesa e necessidade de devolução de R\$ 52.789,89 ao FNC (subitem 6.2 da APC);

(c) preenchimento incorreto da Relação de Bens Móveis (subitem 6.3 da APC);

(d) documentos emitidos em nome da Associação Teatro Arthur Azevedo no montante de R\$ 5.069,76 (subitem 6.4 da APC);

(e) ausência de comprovante de despesa no valor de R\$ 7.948,00 (subitem 6.5 da APC);

(f) depósito de R\$ 40.000,00 em conta do Sr. Fernando Hcudo, presidente do Centro Cultural Ópera Brasil, e estranha à execução do mecenato (subitem 6.6 da APC);

(g) ausência de comprovantes de pagamento de despesas no valor de R\$ 16.944,91 (subitem 6.7 da APC);

(h) falta de discriminação dos serviços da NF 085, da sociedade empresária Pinppin Produções Artísticas Ltda. (subitem 6.8 da APC);

(i) discriminação de pagamento com despesa judicial (subitem 6.9 da APC);

(j) recibo no valor de R\$ 11.864,70 assinado por Fernando Bicudo, presidente do Centro Cultural Ópera Brasil, relativamente a serviços de montagem da peça (subitem 6.10 da APC);

(II) em se cuidando do incentivo de R\$ 746.000,00 depositado pela Telebrás na conta corrente n.º 11912-35, agência n.º 0737 do Bamerindus:

(a) diferença de R\$ 815,02 na comprovação de despesa com viagem aérea (subitem 7.1 da APC);

(b) recibo de R\$ 23.700,00 emitido pela Vasp em nome da Associação Teatro Arthur Azevedo (subitem 7.2 da APC);

(c) diferença entre valor lançado contabilmente e o que consta do comprovante de pagamento (subitem 7.3 da APC);

(d) ausência de comprovantes de despesa administrativa no valor de R\$ 1.000,00 (subitem 7.4 da APC);

(e) despesas em processo judicial (subitem 7.5 da APC);

(f) ausência de comprovante de despesa telefônica no valor de R\$ 1.865,48 (subitem 7.6 da APC);

(g) aquisição de bens móveis (equipamentos de informática) no valor de R\$ 23.177,00 em nome da Associação Teatro Arthur Azevedo (subitem 7.7 da APC);

(h) transferência de R\$ 372.523,80 para a conta 11881-02, agência 0737, diversa da específica do mecenato, à guisa de dispêndio por serviços prestados com a ópera “Catirina” (subitem 7.8 da APC);

(i) comprovantes emitidos em nome do Teatro Arthur Azevedo (R\$ 346.307,76) e despesas a favor da Associação Teatro Arthur Azevedo (R\$ 66.138,62) (subitem 7.9 da APC);

(j) pagamento de R\$ 4.700,00 à Associação Cultural Cláudio Santoro por serviços de instalação e gravação (subitem 7.10 da APC);

(l) divergência entre dados do titular e da natureza da operação constantes de comprovante e os do destinatário do respectivo desembolso (subitem 7.11 da APC);

(m) despesas de R\$ 11.905,00 com demanda judicial (subitem 7.12 da APC);

(III) por último, quanto ao patrocínio de R\$ 500.000,00 fornecido pela Telma e creditado na conta n.º 11912-35, agência n.º 0737 do Bamerindus:

(a) divergência entre o somatório de comprovantes de despesa e valor de saques e recibos emitidos (subitem 8.2 da APC);

(b) despesas pagas em duplicidade (subitem 8.3 da APC);

(c) dispêndio de R\$ 1.117,63 na compra de linha telefônica (subitem 8.4 da APC);

(d) pagamento de R\$ 15.000,00 e R\$ 13.000,00 à Associação do Teatro Arthur Azevedo por equipamento e serviços prestados a “Catirina” (subitem 8.5 da APC).

O órgão parecerista da SAC, ao final da análise, a par de considerar confusa a prestação de contas apresentada pelo Centro Cultural Ópera Brasil, quantificou, sopesadas as irregularidades que fizera escriturar na APC, em R\$ 110.882,28 o débito que haveria de ser restituído ao Fundo Nacional de Cultura (FNC)."

8.A reavaliação da respectiva prestação de contas pela Coordenadoria de Acompanhamento e Prestação de Contas do Ministério da Cultura redundou na impugnação de despesas no montante de R\$ 21.230,48. O beneficiário dos recursos terminou por recolher a quantia impugnada, com os devidos encargos legais. Tal prestação de contas foi, ao final, aprovada pelo Ministério da Cultura.

II - Projeto Memorial de São José de Ribamar

9.A Coordenação de Prestação de Contas da Secretaria da Música e Artes Cênicas do Ministério da Cultura informou, também, que foram fornecidos R\$ 600.000,00 pela Telma para execução do “Memorial de São Ribamar – Implantação da infra-estrutura em seu entorno”. O exame da respectiva prestação de contas competia à Secretaria de Patrimônio, Museus e Artes Plásticas do Ministério da Cultura.

10.Anotou a Srª Diretora, a esse respeito, que: “quanto ao Projeto ‘Memorial de São José de Ribamar’ o Secretário de Patrimônio, Museus e Artes Plásticas informa que a prestação de contas apresentada pela Associação dos Amigos da Cultura do Maranhão, no valor de R\$ 600.000,00, não foi aprovada face às falhas detectadas, tendo sido diligenciado ao proponente para o saneamento das mesmas. Dentre as peças faltantes,

incluem-se os recibos de Mecenato, o que estaria a obstar qualquer parecer sobre os incentivadores do Projeto.”

11. Não foram fornecidas informações acerca de suposto incentivo fornecido pela Telebrás, no valor de R\$ 700.000,00, para a realização desse empreendimento. Segundo o autor da denúncia tal montante estaria, à época em que foi ela efetuada, prestes a ser liberado.

12. O Sr. Analista ponderou, ainda, que:

“...não se conseguiu vislumbrar atentado ao princípio da moralidade, sendo leviano ou, no mínimo, temerário deduzir motivação política na concessão dos fomentos a cargo da Telma e da Telebrás ali indicados. Remanescem, porém, quanto ao mecenato em prol da peça artístico-cultural “Catirina”, as irregularidades antes comentadas...”

13. Ao final, o Sr. Analista forneceu proposta de encaminhamento, no sentido de que o Tribunal:

“(I) conheça da denúncia, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade, para considerá-la improcedente quanto à questão da ausência de fundamentação na concessão de incentivos pela Telebrás e pela Telma ao espetáculo artístico-cultural “Catirina”, produzido pelo Centro Cultural Ópera Brasil, ressaltando-se, contudo, que na execução de referidos patrocínios se detectou inobservância a normas da Lei n.º 8.313/1991 (Lei “Rouanet”), do Decreto n.º 1.494/1995 e da Instrução Normativa Conjunta MinC/MF n.º 1/1995;

(II) ordene a retirada da chancela de sigilo aposta aos autos, mantendo-a, no entanto, com relação aos denunciantes, segundo dispõem o art. 236, § 1.º, do Regimento Interno do TCU (RITCU) e o art. 66, § 3.º, da Resolução TCU n.º 136/2000;

(III) determine à Secretaria Federal de Controle Interno que, com fulcro nos arts. 20 e 24 da Lei n.º 10.180/2001 e nos arts. 49 e 50 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (LOTCU), e no prazo de 60 (sessenta) dias:

(a) verifique se, além do valor de R\$ 600.000,00 que a Telma repassou para execução da obra “Memorial de São José de Ribamar – Implantação e Implementação de Infra-Estrutura em seu entorno”, a cargo da Associação dos Amigos da Cultura do Maranhão, existe alguma cifra com a mesma finalidade procedente a Telebrás, reexaminando, independentemente de resposta afirmativa, a prestação de contas final a propósito desse mecenato apresentada por aquela entidade incentivadora, e, se for o caso, remetendo ao Tribunal de Contas da União a devida Tomada de Contas Especial das quantias que vierem a ser impugnadas;

(b) reexamine a prestação de contas dos valores de R\$ 400.000,00 e R\$ 746.000,00 com que, nessa ordem, Petrobrás e Telebrás fomentaram a realização da peça de teatro “Catirina”, sob incumbência do Centro Cultural Ópera Brasil, tendo em conta, ao lado de outros motivos, as irregularidades detectadas nos subitens 6.1 a 7.12 da Análise de Prestação de Contas (APC) exarada em 4 de fevereiro de 1998 pela Coordenadoria de Acompanhamento e Avaliação da Secretaria de Apoio à Cultura, e, sendo o caso, remeta ao Tribunal de Contas da União a competente Tomada de Contas Especial das importâncias que forem contestadas;

(c) reanalise a prestação de contas do valor de R\$ 500.000,00 que a Telma, à guisa de incentivo previsto na Lei n.º 8.313/1991 (Lei “Rouanet”), concedeu para realização do espetáculo teatral “Catirina”, encenado pelo Centro Cultural Ópera Brasil, tendo em vista as irregularidades apontadas nos subitens 8.2 a 8.5 da Análise de Prestação de Contas (APC) em 4 de fevereiro de 1998 emitida pela Coordenadoria de Acompanhamento e Avaliação da Secretaria de Apoio à Cultura, bem como as que, nos subitens 9.1.1 e 9.1.2 da presente instrução, profligam a cronologia da concessão de tal fomento e acusam irregularidades em sua execução, enviando, se for o caso, ao Tribunal de Contas da União a respectiva Tomada de Contas Especial das quantias porventura glosadas;

d) informe ao Ministério da Cultura, se ocorrer, a instauração de Tomada de Contas Especial de quaisquer valores mencionados nas letras a e c retro;

(IV) determine ao Ministério da Cultura que:

(a) forneça à Secretaria Federal de Controle Interno, de maneira a viabilizar as providências de que cuidam as alíneas a a c do item III, todos os documentos e pareceres relacionados com os incentivos culturais que tiveram por objeto a peça de teatro “Catirina” e o projeto “Memorial de São José de Ribamar – Implantação e Implementação de Infra-Estrutura em seu entorno”;

(b) examine e informe, no prazo de 90 (noventa) dias, ao Tribunal de Contas da União — mormente caso haja instauração de Tomada de Contas Especial de quaisquer cifras referidas nas alíneas a a c do item III — o cabimento da aplicação contra os responsáveis (incentivadores e/ou beneficiários) das sanções e medidas preconizadas na legislação específica, especialmente as de que tratam o art. 30 da Lei n.º 8.313/1991 e os arts.

9.º, parágrafo único, e 14, inciso I, estes da Instrução Normativa Conjunta MinC/MF n.º 1, de 13 de junho de 1995;

V) ordene à Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão que:

(a) remeta cópia da decisão que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a embasarem, aos autores da denúncia, à Secretaria Federal de Controle Interno, ao Ministério da Cultura e ao Ministério das Comunicações;

(b) providencie ainda, para subsídio da Secretaria Federal de Controle Interno no caso das letras a a c do item III, cópia integral dos autos (volumes principal e 1), excetuando-se a de documentos que possam quebrar o sigilo de autoria sob resguardo do art. 236, § 1.º, do RITCU e do art. 66, § 3.º, da Resolução TCU n.º 136/2000;

(c) acompanhe o atendimento das determinações dirigidas à Secretaria Federal de Controle Interno e ao Ministério da Cultura;

(d) após cumprida a alínea c precedente, archive os autos, conforme prevê o art. 32, inciso III, da Resolução TCU n.º 136/2000.”

14.A Srª Diretora, após sintetizar as ocorrências mais relevantes constantes do presente feito, ponderou que:

“(…)

Das informações acima verifica-se, relativamente à prestação de contas do Projeto “Temporada Ópera Brasil Popular”, que as despesas impugnadas - inicialmente orçadas em R\$ 399.069,58 -, ficaram reduzidas a R\$ 21.230,48, o que leva à presunção de que o proponente apresentou ao Ministério da Cultura as justificativas e documentos necessários à regularização da maior parte delas. Em favor dessa presunção destaca-se a informação de que o processo foi examinado pela extinta Secretaria de Controle Interno do MinC.

Dessa forma, por entender que, tanto o Ministério da Cultura quanto o Controle Interno, no exercício de suas competências, já examinaram a prestação de contas e adotaram as medidas administrativas cabíveis, conforme preceitua a Instrução Normativa TCU n.º 13/1996, com a nova redação dada pela IN/TCU n.º 35/2000, discordamos da proposta de reabertura das contas, para reexame pela Secretaria Federal de Controle Interno. Acrescente-se, em reforço a esse posicionamento, que o rol de despesas tidas como irregulares, elaborado pelo analista informante com base na documentação de prestação de contas manuseada quando da realização de inspeção na extinta TELMA, já fora submetido ao escrutínio da Ciset/MinC e da Coordenação Geral de Avaliação e Prestação de Contas da Secretaria de Apoio à Cultura do Ministério da Cultura, conforme diligência realizada por meio do Ofício 379/98-SECEX/MA (fls. 184/187), respondido pelo Ofício COAUD/Ciset/MINC n.º 231/98.

No que concerne ao Projeto “Memorial de São José de Ribamar”, entendemos suficiente a expedição de determinação à Secretaria de Patrimônio, Museus e Artes Plásticas do Ministério da Cultura para que conclua, se ainda não o fez, o exame da prestação de contas respectiva, adotando de imediato as providências cabíveis caso não comprovada a regular aplicação dos recursos, informando este Tribunal sobre o resultado dessas medidas no prazo de 30 (trinta) dias.

Ante o exposto, manifestando parcial concordância com o analista-informante, submetemos à consideração superior a seguinte proposta alternativa:

I – conhecer da denúncia, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade, para considerá-la improcedente quanto à questão da ausência de fundamentação na concessão de incentivos pela TELEBRÁS e pela TELMA ao espetáculo artístico “Catirina”, produzido pelo Centro Cultural Ópera Brasil, ressaltando-se, contudo, que na execução de referidos patrocínios se detectou inobservância a normas da Lei n.º 8.313/1991 (Lei Rouanet), do decreto n.º 1.494/1995 e da Instrução Normativa Conjunta MinC/MF n.º 1/1995;

II – retirar a chancela de sigilo aposta nos autos, mantendo-a, no entanto, com relação aos denunciantes, segundo dispõem o art. 236 § 1º, do Regimento Interno do TCU e o art. 66 § 3º, da Resolução TCU n.º 136/2000;

III – determinar à Secretaria de Patrimônio, Museus e Artes Plásticas do Ministério da Cultura que conclua, se ainda não o fez, o exame da prestação de contas do Projeto “Memorial de São José de Ribamar”, adotando de imediato as providências cabíveis caso não comprovada a regular aplicação dos recursos, informando este Tribunal, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, as providências adotadas;

IV - remeter cópia da decisão que vier a ser proferida, bem como do relatório e voto que a embasarem, aos autores da denúncia; e

V – *determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão que acompanhe o atendimento da determinação expedida no item III acima.*”

15.O Sr. Secretário pôs-se de acordo com a proposta de encaminhamento fornecida pela Sr^a. Diretora. É o Relatório.

VOTO

Anoto, inicialmente, que o objeto central da denúncia ora sob exame consistia na suposta irregularidade no financiamento com recursos da Telma e da Telebrás dos seguintes projetos:

I – construção do “Memorial a São José de Ribamar, em frente à Igreja, para realização das solenidades religiosas campais”, com a finalidade de atender “a um fluxo anual de 500 mil romeiros”. Essa obra seria composta de capela, sacristia, sanitários, setor de apoio e escadas, área coberta de 700m² “ com cobertura em estrutura e telhas metálicas; e

II – montagem do espetáculo folclórico-teatral “Catirina”.

2.O denunciante questionou, em essência, o fato de que a liberação de recursos para os mencionados projetos ocorreu *justamente às vésperas da visita do Presidente da República ao Estado do Maranhão, quando das Negociações da Reeleição e, o que é mais grave, no momento em que a TELMA S/A – TELEBRÁS, alegando dificuldades financeiras, ofereceram aos seus empregados 3,27% de reajuste salarial, além de suprimirem vários benefícios*”.

3.Impõe-se, portanto, verificar se teria havido irregularidades na destinação de recursos para as referidas ações. Considero, a esse respeito e em consonância com o pronunciamento da Unidade Técnica, que as normas contidas na Lei nº 8.313/91 davam suporte aos repasses de recursos para implementação dos referidos projetos. Veja-se, a propósito, o que prescrevem as seguintes normas contidas na Lei nº 8.313/91:

“Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor de modo a:

I - contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais;

II - promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais;

III - apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores;

(...)

VI - preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico brasileiro;

VII - desenvolver a consciência internacional e o respeito aos valores culturais de outros povos ou nações;

VIII - estimular a produção e difusão de bens culturais de valor universal, formadores e informadores de conhecimento, cultura e memória;

Art. 2º O Pronac será implementado através dos seguintes mecanismos:

(...)

III - Incentivo a projetos culturais.

(...)

Art. 3º Para cumprimento das finalidades expressas no art. 1º desta lei, os projetos culturais em cujo favor serão captados e canalizados os recursos do Pronac atenderão, pelo menos, um dos seguintes objetivos:

(...)

II - fomento à produção cultural e artística, mediante:

(...)

c) realização de exposições, festivais de arte, espetáculos de artes cênicas, de música e de folclore;

(...)

III - preservação e difusão do patrimônio artístico, cultural e histórico, mediante:

a) construção, formação, organização, manutenção, ampliação e equipamento de museus, bibliotecas, arquivos e outras organizações culturais, bem como de suas coleções e acervos;

b) conservação e restauração de prédios, monumentos, logradouros, sítios e demais espaços, inclusive naturais, tombados pelos Poderes Públicos;

c) restauração de obras de artes e bens móveis e imóveis de reconhecido valor cultural;

d) proteção do folclore, do artesanato e das tradições populares nacionais;

(...)”

4. Não há falar, portanto, em irregularidades na destinação de recursos aos referidos projetos, pois eles se adequavam às finalidades autorizadas pelas normas assim transcritas.

5. Observo, porém, que houve, em 4/12/1996, repasse de recursos da Telma em favor do Centro Cultural Opera do Brasil sem a prévia aprovação do Projeto pelo Ministério da Cultura, o que contraria o disposto no § 2º do art. 27 do mencionado Decreto nº 1.494/1995 (tal comando vedada a captação por parte das entidades captadoras de recursos anteriormente à formal aprovação do Ministério da Cultura).

6. Tal omissão, contudo, teve sua gravidade minorada, com a subsequente manifestação da Funarte (10/12/1996), em que se posicionou favoravelmente à aprovação do Projeto Temporada Ópera Brasil Popular. Além disso, embora fosse exigível que a TELMA verificasse a existência de prévia aprovação do projeto pelo MinC, a ilicitude ora destacada decorreu, fundamentalmente, de ação daquele Centro Cultural: captar recursos sem a chancela do MinC. Entendo, por essas razões, que não se deva cogitar de realizar audiência do agente responsável pelo repasse de recursos da Telma. Não há sequer falar em realizar determinações tendo em vista a desestatização dessa empresa.

Atuação do Ministério da Cultura

7. Passo, a partir deste momento, a avaliar a atuação do Ministério da Cultura, na aprovação e avaliação do Projeto Temporada Ópera Brasil Popular.

8. Observo, a esse respeito, que o Ministério da Cultura deixou de impor o cumprimento do que prescreve o art. 2º do Decreto nº 1.494, de 17/5/1995, a seguir transcrito:

“Art. 2º Os projetos de natureza cultural a que se refere os Capítulos II e IV deste decreto devem conter dados cadastrais do proponente, justificativa, objetivos, prazos, estratégias de ação, metas qualitativas e quantitativas, planilha de custos e cronograma físico-financeiro, de acordo com as instruções expedidas pelo Ministério da Cultura.”

9. Não houve, porém, exigência de apresentação de projeto que revelasse nível satisfatório de detalhamento. Tal omissão merece ser reputada grave, visto que comprometeu a posterior avaliação da regularidade dos dispêndios realizados com recursos repassados para o referido projeto. Adequada. Portanto, a realização de audiência dos responsáveis pela aprovação do referido projeto.

10. Estipula, também, o art. 19 da Lei nº 8.313/1991 que:

“Art. 19. Os projetos culturais previstos nesta lei serão apresentados à SEC/PR, ou a quem esta delegar a atribuição, acompanhados de planilha de custos, para aprovação de seu enquadramento nos objetivos do Pronac e posterior encaminhamento à CNIC para decisão final.

(...)

§ 6º A aprovação somente terá eficácia após publicação de ato oficial contendo o título do projeto aprovado e a instituição por ele responsável, o valor autorizado para obtenção de doação ou patrocínio e o prazo de validade da autorização.

§ 7º A SEC/PR publicará anualmente, até 28 de fevereiro, o montante de recursos autorizados no exercício anterior pela CNIC, nos termos do disposto nesta lei, devidamente discriminados por beneficiário.”

11. O art. 27 do Decreto nº 1.494/1995 disciplinou os procedimentos a serem observados em operações dessa natureza, nos seguintes termos:

“Art. 27. Serão publicados no Diário Oficial da União:

I - a aprovação do projeto, que conterá:

- a) o título;*
- b) a instituição beneficiária de doação ou patrocínio;*
- c) o valor máximo autorizado para captação;*
- d) o prazo de validade da autorização;*

II - a consolidação, até 28 de fevereiro de cada ano, dos recursos autorizados no exercício anterior, discriminados por beneficiário.

1º No caso de não-captação ou captação parcial dos recursos autorizados no prazo estabelecido, a requerimento devidamente fundamentado do beneficiário, com indicativos da permanência da viabilidade do projeto, a CNIC decidirá quanto à sua prorrogação, no prazo de trinta dias.

2º Enquanto a CNIC não se manifestar, fica o beneficiário impedido de promover a captação de recursos.

3º Encerrado o novo prazo de captação e tornado inviável o projeto cultural, os recursos a ele parcialmente destinados serão recolhidos pelo beneficiário ao FNC, no prazo de cinco dias úteis, contado da notificação da CNIC.”

12. Entendo, ainda, que a ausência de publicação no DOU das informações a respeito do projeto aprovado prejudicou o exercício do controle social desse empreendimento. Além disso, a cronologia descrita no item 5 do Relatório supra (liberação anterior à aprovação do projeto a ser financiado) conduz à conclusão de não ter havido, de fato, exame da pertinência do empreendimento. Impõe-se, pois, ouvir em audiência os responsáveis por tais irregularidades.

Exame da Regularidade da Gestão dos Recursos Destinados ao Programa “Catirina”

13. Avalio, em seguida, as informações contidas nos autos a respeito da gestão dos recursos pelo Centro Cultural Ópera Brasil para implementação do Projeto Catirina. O Sr. Analista registrou que a inspeção efetuada pela SECEX/MA na extinta TELMA acusou despesas supostamente irregulares. Em relação a diversas ocorrências, foi a Coordenação de Prestação de Contas da Secretaria de Apoio à Cultura, por meio de diligência, chamada a oferecer esclarecimentos a este Tribunal sobre os seguintes quesitos:

“1. - se o Centro Cultural Ópera do Brasil enviou, no prazo de 30 dias após a execução final do projeto, a

prestação de contas à SAC, nos termos do art. 9.º, inciso I, da IN Conjunta nº 1/MinC/MP, de 13 de junho

de 1995;

2. - se a TELMA confirmou as informações prestadas pelo Centro Cultural acerca da prestação de contas, segundo dispõe o art. 9.º, inciso II, da IN Conjunta nº 1/95/MinC/MF; e

3. - se o Centro Cultural Ópera Brasil laborou em gastos irregulares, contrariando o art. 14, inciso I, da IN Conjunta nº 1/95/MinC/MF, mormente por:

3.1. - dispêndios com inobservância da vigência estabelecida no subitem 9.1 do Contrato nº 130/162/96, firmado entre o Centro Cultural Ópera Brasil e a Telma;

3.2. - juntada de notas fiscais, recibos, cupons e demais comprovantes sem identificação da entidade;

3.3 - juntada de notas fiscais, recibos, cupons e demais comprovantes em nome da Associação Teatro Artur Azevedo, ou do Teatro Artur Azevedo;

3.4. - pagamento de seguranças, recepcionistas e vigias nos meses de outubro a dezembro de 1996;

3.5. - pagamento de bônus de natal a técnicos do Teatro Artur Azevedo;

3.6 - aquisição de máquina de costura overlock;

3.7. - pagamento de 300 (trezentas) refeições em restaurante de São Luís/MA;

3.8 - pagamento a instrutor de informática;

3.9. - desembolso com jantar de confraternização em restaurante de São Luís/MA;

3.10. - pagamento de contas de telefone celular (sendo uma em nome do Centro Cultural Ópera Brasil e outra em nome de uma pessoa física)~;

3.11 - transferência de crédito entre contas;

3.12. - pagamento da folha de funcionários do Teatro Artur Azevedo no mês de dezembro de 1996;

3.13. - pagamento de almoço, ou jantar, de confraternização em restaurante de São Luís/MA;

3.14 – aquisição de computadores, impressora, estabilizador e suprimentos de informática;

3.15. - passagens aéreas internacionais;

3.16. - gastos com manutenção de equipamentos da Associação do Teatro Artur Azevedo;

3.17. - compra de suprimentos para micro;

3.18. - compra de baterias para no-break;

3.19. - pagamento de estagiários;

3.20. - aquisição de bateria para telefone celular;

3.21 - serviços de produção pagos à Associação do TAA;

3.22 - reparo mecânico em veículo Blazer, placa HOZ 0538;

3.23. - pagamento de 64 (sessenta e quatro) refeições em restaurante de São Luís/MA;

3.24. - aquisição de linha telefônica convencional;

3.25. - compra de aparelho multifuncional Xerox;

3.26 - conserto de aparelho telefônico celular;

3.27 - aquisição de máquinas industriais tipo galoneira, interlock e ponto reto;

3.28 - despesa com empréstimo de guarda-roupa;

- 3.29 - aquisição de aparelho telefônico;
 3.30. - conserto de drive de microcomputador;
 3.31 - conserto de garfo de automóvel;
 3.32. - gasto com refeições;
 3.33. - compra de rádio gravador;
 3.34. - compra de mini disc; e
 3.35. - compra de fitas Sony.”

14.Em resposta, foram fornecidas informações a este Tribunal, com intuito de atender à referida diligência. Informou a Coordenação de Prestação de Contas da Secretaria da Música e Artes Cênicas do Ministério da Cultura que houvera repasse de recursos para financiamento do Projeto “Catirina”, conforme tabela seguinte:

Petrobrás	R\$ 400.000,00,
Telebrás	R\$ 746.000,00, e
Telma	R\$ 500.000,00.

15.Acrescentou que, das despesas realizadas, houve impugnação de pagamentos no valor de R\$ 21.230,48, “que não podiam ser aceitas, tais como a falta de comprovação dessas despesas; despesas com ações judiciais e outras não previstas no orçamento aprovado e incompatíveis com o objeto do projeto”. Além disso, anotou que foram feitas recomendações pela então Secretaria de Controle Interno do Ministério da Cultura. Providenciou o Centro Cultural Ópera Brasil, em seguida, o cumprimento das recomendações efetuadas e a devolução da referida quantia atualizada ao Fundo de Incentivo à Cultura. **Foram, em seguida, aprovadas as respectivas contas.**

16.A despeito de haverem sido apontadas supostas inconsistências entre as despesas realizadas e o projeto implementado, considero que a inexistência de orçamento detalhado e de “estratégias de ação, metas qualitativas e quantitativas, planilha de custos e cronograma físico-financeiro”, conforme exigia o acima transcrito art. 2º do Decreto nº 1.494, de 17/5/1995, compromete, sobremaneira, o exame de conformidade das despesas relacionadas na respectiva prestação de contas com a finalidade do incentivo sob exame.

17.Tal dificuldade foi enfrentada pela Coordenadoria de Prestação de Contas da Secretaria de Apoio à Cultura do Ministério da Cultura, que deixou registrado em seu Parecer (fl. 218 – vol. principal) o que se segue:

“O Cronograma/orçamento aprovado era bastante genérico, como por exemplo, a tarefa “**Administração**” que foi discriminada como “**Diversos**”, o equivalente a 480.000,00 UFIRS...”

18.Anoto, ainda, que as despesas relacionadas no item 13 deste Voto, que foram objeto de diligência deste TCU à Secretaria de Apoio à Cultura, revelam ocorrências que podiam, de alguma maneira, estar relacionadas com a concessão do projeto acordado. Em outras palavras, não se pode, em face da natureza desses dispêndios e do insatisfatório detalhamento do Projeto aprovado, deixar de considerar a possibilidade de que tais gastos contribuíssem para a realização da Ópera Catirina.

19.Por último, ressalto que nenhum dos órgãos que se manifestaram sobre as contas apresentadas pelo Centro Cultural Ópera do Brasil acusaram a não implementação do Projeto sob exame. Há de se presumir, portanto, que o objetivo do referido empreendimento foi alcançado. E, também, que as obrigações assumidas pelo Centro Cultural Ópera do Brasil de divulgar o nome da TELMA durante a execução do espetáculo e de ceder a ela o uso das imagens do evento foram cumpridas.

Exame da Regularidade da Gestão dos Recursos Destinados ao Projeto Memorial de São José de Ribamar

20.Em relação ao Projeto “Memorial de São José de Ribamar”, considero adequada a proposta de encaminhamento fornecida pela Unidade Técnica, no sentido de que seja expedida determinação à Secretaria de Patrimônio, Museus e Artes Plásticas do Ministério da Cultura para que conclua, se ainda não o fez, o exame da respectiva prestação de contas e de que adote, de imediato as providências pertinentes, na hipótese de não comprovação da regular aplicação dos recursos. Impõe-se, também, determinar à referida Secretaria que informe este Tribunal sobre o resultado dessa análise.

Ante o exposto, Voto por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 4 de agosto de 2004.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 1.098/2004 - TCU - Plenário

1. Processo nº 000.761/1998-2
2. Grupo I - Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3. Responsável: Jorge Cateb Neto (CPF 016.863.053-20).
4. Entidade: Telecomunicações do Estado do Maranhão S.A. – Telma.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SECEX/MA.
8. Advogado: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia a respeito de atos supostamente irregulares, praticados pela extinta Telecomunicações do Estado do Maranhão S.A. – Telma e pela Telecomunicações Brasileiras S.A. – Telebrás, que teriam autorizado, sob o amparo da Lei n.º 8.313/1991 (Lei “Rouanet”), a liberação de grande volume de recursos em favor de projetos culturais no Estado do Maranhão, os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACÓRDAM em:

9.1. – conhecer da denúncia, visto terem sido atendidos os respectivos requisitos de admissibilidade;

9.2. – considerar parcialmente procedente, tendo em vista que os objetos patrocinado (espetáculo artístico “Catirina”, produzido pelo Centro Cultural Ópera Brasil e Memorial de São José de Ribamar, de responsabilidade da Associação Amigos da Cultura) se inseria no conjunto de atividades passíveis de serem financiadas por meio do mecanismo estipulado pela Lei nº 8.313/1991 (art. 1º), mas restou demonstrada violação ao §2º do art. 27 do Decreto 1.494/1995, uma vez que houve repasse de recursos pela TELMA S.A. ao Centro Cultural Ópera do Brasil em data anterior à da permissão do MinC para que essa entidade captasse recursos para a realização da Ópera Catirina;

9.3. - determinar à Secretaria de Patrimônio, Museus e Artes Plásticas do Ministério da Cultura que:

9.3.1. - conclua, se ainda não o fez, o exame da prestação de contas do Projeto “Memorial de São José de Ribamar”, adotando de imediato as providências cabíveis caso não comprovada a regular aplicação dos recursos;

9.3.2. - informe a este Tribunal, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias a partir da ciência desta deliberação, as providências adotadas com intuito assegurar o cumprimento do que estabelece o subitem anterior (9.3.1);

9.4. - remeter cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o embasam aos autores da denúncia;

9.5. determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão que:

9.5.1. – identifique os agentes responsáveis pela aprovação do Projeto Ópera Brasil (espetáculo Catirina) sem observância do que prescreve o art. 2º do Dec.1.494/1995, pela ausência de publicação da aprovação desse projeto, o que desrespeitou os comandos contidos no art. 19 da Lei nº 8.313/1991 e no art. 27 do Decreto 1.494/1995 e pela ausência de avaliação da consistência do projeto aprovado (vide itens 7 a 12 do Voto que fundamenta o presente Acórdão);

9.5.2. – realize audiência dos agentes de que trata o subitem anterior (9.5.1.);

9.5.3. - acompanhe o cumprimento das determinações expedidas no subitem 9.3 deste Acórdão;

9.6. – autorizar a remessa do presente Acórdão e do Relatório e Voto que o fundamentam aos agentes a serem ouvidos em audiência (subitem 9.5.2 deste Acórdão), e

9.7. - retirar a chancela de sigilo aposta aos autos, mantendo-a, no entanto, com relação aos denunciantes, segundo dispõem o art. 236 § 1º, do Regimento Interno do TCU e o art. 66 § 3º, da Resolução TCU nº 136/2000;

10. Ata nº 26/2004 – Plenário (Sessão Extraordinária de Caráter Reservado)

Ata nº 28/2004 – Plenário (Sessão Ordinária)

11. Data da Sessão: 4/8/2004 – Extraordinária de Caráter Reservado

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Adylson Motta (na Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Benjamin Zymler (Relator) e os Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

ADYLSON MOTTA
na Presidência

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral